

Державний вищий навчальний заклад
«Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

Н. Р. Кобецька

**Дозвільне і договірне регулювання
використання природних ресурсів
в Україні:
питання теорії та практики**

Монографія

Івано-Франківськ
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника»
2016

УДК 347.44: 330.15 (477)
ББК 67.9 (4 Укр) 307
К 55

*Рекомендовано до друку вченою радою Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України (протокол № 6 від 19 травня 2016 р.)
Рекомендовано до друку вченою радою Державного вищого навчального закладу
«Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»
(протокол № 5 від 31 травня 2016 р.)*

Рецензенти:

А. П. Гетьман, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

В. В. Костицький, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, професор кафедри теорії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

В. М. Єрмоленко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка Василя Зіновійовича Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Науковий редактор:

Н. Р. Малишева, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України.

Кобецька Н. Р.

К 55 Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія / Н. Р. Кобецька. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – 271 с.

ISBN 978-966-640-424-7

Монографія присвячена дослідженню дозвільного та договірного режиму використання природних ресурсів на основі аналізу засадничих теоретичних положень еколого-правової теорії, критичного осмислення і переломлення через призму особливостей природоресурсних відносин цивільно-правової та господарського-правової теорії договірного права, адміністративно-правових досліджень дозвільної системи і дозвільних процедур, тлумачення приписів нормативно-правових актів екологічного, природоресурсного, цивільного, господарського, адміністративного законодавства, узагальнення практики застосування відповідних норм. Визначено характеристики інституту природокористування, новітні зміни його законодавчого регулювання, особливості еколого-правового режиму господарського використання природних ресурсів. Подано аналіз дозвільної системи у відносинах використання природних ресурсів, її особливостей, правової природи, системи, спільних структурних елементів і характеристик природоресурсних дозволів, суті та етапів дозвільної процедури. Особливу увагу приділено аналізу правового режиму, специфіці та детальній характеристиці договірних форм регулювання використання природних ресурсів. Сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання використання природних ресурсів в Україні.

Для науковців-правників, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних закладів юристів-практиків, фахівців у сфері охорони і використання природних ресурсів.

**УДК 347.44: 330.15 (477)
ББК 67.9 (4 Укр) 307**

ISBN 978-966-640-424-7

© Кобецька Н.Р., 2016
© Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника, 2016

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| Передмова | 5 |
| Розділ 1. Сучасний стан та особливості правового регулювання господарського освоєння природних ресурсів | 9 |
| 1.1. Суть, характеристики та новітні тенденції правового регулювання природокористування | 9 |
| 1.2. Правовий режим та правові титули використання природних ресурсів у сфері господарської діяльності | 34 |
| Розділ 2. Особливості та сфера застосування дозвільного режиму використання природних ресурсів | 60 |
| 2.1. Особливості дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів | 60 |
| 2.2. Природоресурсні дозволи: поняття, суть, види | 82 |
| 2.3. Дозвільна процедура: суть, особливості, етапи | 110 |
| Розділ 3. Договірне регулювання використання природних ресурсів..... | 142 |
| 3.1. Договори використання природних ресурсів у системі договірного регулювання екологічних відносин | 142 |
| 3.2. Характеристика окремих видів договорів використання природних ресурсів | 168 |
| 3.2.1. Договори оренди водних об'єктів | 168 |
| 3.2.2. Договори довгострокового тимчасового користування лісами | 180 |
| 3.2.3. Договори у відносинах використання об'єктів тваринного світу .. | 193 |
| 3.2.4. Договірні форми регулювання користування надрами..... | 206 |
| 3.3. Правова природа та функції договорів використання природних ресурсів | 220 |
| Розділ 4. Перспективи вдосконалення дозвільно-договірного регулювання використання природних ресурсів | 250 |

ПЕРЕДМОВА

Сучасна українська еколого-правова наука в тріаді суспільних відносин, що складають предмет екологічного права, окремою групою виділяє відносини щодо використання природних ресурсів (у сфері експлуатації природних об'єктів, з приводу раціонального використання природних ресурсів або ж узагальнено – природоресурсні відносини). Відповідно, базовим інститутом екологічного права є інститут права природокористування, який в своєму традиційному вигляді сформувався ще в 70–80-х роках минулого століття. Зважаючи на виключний характер державної власності на природні ресурси, процес експлуатації корисних властивостей природних ресурсів, їх господарського освоєння у радянський період здійснювався лише в режимі користування, що і лягало в основу відповідного інституту права природокористування.

Одночасно, в останні десятиріччя суть цього інституту та відносин природокористування, правові форми і способи їх регулювання, традиційний поділ на загальне і спеціальне природокористування зазнали значних змін, набули нових рис, зумовлених об'єктивними змінами соціально-економічного розвитку суспільства та правової системи. У першу чергу відбулося скасування виключної власності держави на природні ресурси. Законодавчо визнано та поширюється (хоч і зі значними обмеженнями) приватна власність фізичних і юридичних осіб на землю, ліси, об'єкти тваринного світу. Держава, зберігаючи за собою статус владного суверена-управлінця, одночасно стає рівноправним з іншими учасниками суб'єктом, яка використовує публічні прерогативи і владний потенціал, та разом з тим визнає необхідність забезпечення автономії інших власників і користувачів природних ресурсів. Поява і розвиток інституту екологічних прав громадян, спрямованих на задоволення екологічних інтересів людини, її життєво необхідних потреб у споживанні безпечних природних благ, дає обґрунтовані підстави для віднесення до їх системи права на здійснення загального природокористування, яке за своєю суттю повною мірою відповідає юридичній конструкції та змісту екологічних прав.

Тенденції запровадження різних форм власності на природні ресурси зумовили також появу в законодавчих актах термінів «користування» і «використання» та розмежування в предметі правового регулювання екологічного права відносин з приводу приналежності природних об'єктів і відносин, що виникають у сфері експлуатації природних ресурсів. Відно-

сини у сфері господарського освоєння, експлуатації, використання корисних властивостей природних ресурсів базуються на праві власності чи праві користування, які своєю чергою відображають приналежність природних ресурсів конкретним суб'єктам.

З метою забезпечення ефективності правового регулювання певного виду відносин законодавець використовує різного характеру механізми, застосування яких дозволяє оптимально врегулювати ці відносини та досягти поставлених цілей правового регулювання. Для регулювання відносин використання природних ресурсів встановлюється чітко визначений порядок надання їх в користування. Традиційно – це дозвільний порядок, тобто природні ресурси надаються для спеціального використання на підставі дозволу, що видається компетентним державним органом та імперативно, односторонньо закріплює умови, порядок здійснення природокористування, обов'язки користувачів. Як зазначається в ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності.

Надання дозволів на здійснення спеціального використання природних ресурсів регулюється природоресурсним законодавством. З прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, дозвільні механізми природокористування перейшли під його регулювання, зберігши при цьому свою специфіку. Однак у системі дозвільного регулювання природоресурсні дозволи мають свої особливості, що дають підстави виокремлення їх в самостійну групу документів дозвільного характеру.

Одночасно розвиток ринкових відносин в Україні зумовив запровадження договірної форми регулювання відносин використання природних ресурсів. Аналіз природоресурсного законодавства виявляє окремі договірні конструкції, залучені до регулювання відносин, пов'язаних з використанням, відновленням, охороною природних ресурсів та довкілля в цілому. Слід зазначити, що сучасне природоресурсне законодавство України оперує різними договірними формами, що свідчить про відсутність єдиної узгодженої концепції договорів, впливає на їх регулятивну ефективність, викликає труднощі в правозастосовчій і судовій практиці. Договір використання природних ресурсів виступає сьогодні самостійним правовим інструментом, який входить до складної системи правового регулювання відносин у цій сфері, а також окремим юридичним актом, що породжує відносини природокористування та становлює індивідуальне регулювання прав і обов'язків суб'єктів. Договори на використання природних ресурсів повин-

ні не тільки породжувати для його учасників права і обов'язки, але й мають стати юридичним способом закріплення їх взаємного економічного й екологічного співробітництва, що яскраво проявляється в угодах про розподіл продукції. Запроваджуючи договірну форму регулювання природноресурсових відносин, держава тим самим надає певну міру свободи природокористувачам у визначенні своїх прав та обов'язків і ставить за мету запровадження більш гнучкого механізму регулювання цих відносин.

Законодавство по-різному визначає роль дозволів та договорів у регулюванні відносин природокористування. Дозвіл може бути основною і єдиною підставою виникнення і регулювання відносин природокористування, як наприклад, у відносинах спеціального водокористування. В інших випадках дозвіл на спеціальне природокористування може виступати тільки частиною юридичного складу виникнення відносин природокористування, при чому, або бути визначальним у цій системі (як, наприклад, у відносинах користування надрами, де першочерговим етапом набуття права користування є отримання спеціального дозволу), або рівноцінним з іншими необхідними документами (як, наприклад, в системі документів на право полювання), або вторинним, залежним від інших необхідних підстав набуття права природокористування (лісорубний квиток, який є підставою набуття права на заготівлю деревини під час рубок, видається постійним лісокористувачам, які набули право на постійне користування лісом на підставі рішень компетентних державних органів/органів місцевого самоврядування в порядку, визначеному Лісовим кодексом України).

Аналогічна і роль договору. Природоресурсні договори можуть мати самостійне значення та безпосередньо закріплювати право природокористування, як, наприклад, договори оренди водних об'єктів. Іншу роль відіграють договори, що визначають процес природокористування в сукупності з іншими юридичними фактами. При цьому вони можуть мати похідне значення від адміністративних актів і укладатись після прийняття відповідних рішень про передачу в користування природних ресурсів (у відносинах тимчасового довгострокового користування лісами, у відносинах користування мисливськими угіддями) або ж бути визначальними в цій системі, як, наприклад, угода про розподіл продукції.

Сучасний стан правового регулювання відносин видачі дозволів та укладання договорів щодо використання природних ресурсів потребує суттєвого вдосконалення. Ефективна дозвільно-договірна система має спиратись на наукове підґрунтя, завдяки якому формуються теоретичні засади відповідного правового інституту. В цій монографії зроблена спроба обґрунтувати цілісну теоретико-прикладну концепцію дозвільного та договірного режиму використання природних ресурсів на основі аналізу засадничих теоретичних положень еколого-правової теорії; критичного осмислення і переломлення через призму особливостей природоресурсних

відносин цивільно-правової та господарського-правової теорії договірному права, адміністративно-правових досліджень дозвільної системи і дозвільних процедур; тлумачення приписів нормативно-правових актів екологічного, природоресурсного, цивільного, господарського, адміністративного законодавства; узагальнення практики застосування відповідних норм.

Пропонована монографія містить дослідження трьох основних блоків відносин. Перший стосується аналізу самого інституту використання природних ресурсів, новітніх змін його законодавчого регулювання, місця в сучасній системі права і законодавства України. Другий – дозвільної системи у відносинах використання природних ресурсів, її особливостей, правової природи, системи, спільних структурних елементів і характеристик природоресурсних дозволів, суті та етапів дозвільної процедури. Третій присвячений аналізу правового режиму, специфіки та детальної характеристики договірних форм регулювання використання природних ресурсів.

У майбутньому подана робота може стати науково-теоретичною основою для подальших досліджень відповідної проблематики, конструктивних наукових дискусій, що в кінцевому підсумку сприятиме запровадженню ефективного дозвільно-договірному регулювання відносин використання природних ресурсів.

Автор висловлює слова щирої вдячності за професійні консультації, слухні зауваження, концептуальні поради та всебічну підтримку науковому консультанту академіку НАПрН України, доктору юридичних наук, професору, Заслуженому юристу України *Малишевій Наталії Рафаелівні*; за позитивні висновки рецензентам – академіку НАПрН України, доктору юридичних наук, професору, Заслуженому юристу України *Гетьману Анатолію Павловичу*, член-кореспонденту НАПрН України, доктору юридичних наук, професору, Заслуженому юристу України *Костицькому Василю Васильовичу*, доктору юридичних наук, професору *Єрмоленку Володимирові Михайловичу*. Окрему подяку за розуміння і сприяння висловлюю керівництву Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України в особі директора – академіка НАН України та НАПрН України, доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України *Шемшученка Юрія Сергійовича*, Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника в особі ректора – доктора політичних наук, професора *Цепенди Ігора Євгеновича*, Юридичного інституту університету в особі директора – доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України *Васильєвої Валентини Антонівни*, колегам з кафедри трудового, екологічного та аграрного права, а також *Хоробу Степанові Івановичу* – доктору філологічних наук, професору, Заслуженому діячу науки і техніки України за допомогу в літературному редагуванні роботи.

Розділ 1

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ОСВОЄННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

1.1. Суть, характеристики та новітні тенденції правового регулювання природокористування

Головною умовою існування та життєдіяльності людини і суспільства є використання природного середовища і природних ресурсів. Як зазначається в науковій літературі, «природні багатства та їх ресурси є основою для забезпечення економічних, екологічних, оздоровчих, лікувальних, культурних, естетичних та інших потреб членів суспільства»¹. Розкриття змістовних характеристик категорій «природокористування», «використання природних ресурсів» поряд із загальнотеоретичним значенням, служить базою для системи знань про правове регулювання відповідних суспільних відносин, має істотне практичне значення, насамперед для законодавчого регулювання, оскільки дозволить більш точно з'ясувати коло і зміст суспільних відносин, що становлять предмет правового регулювання.

Природокористування як фактичне використання людиною тих чи інших природних об'єктів, корисних властивостей навколишнього природного середовища існувало завжди, незалежно від форм організації людського суспільства й етапів його розвитку. Як зазначав М. І. Краснов, природокористування – найбільш фундаментальний елемент взаємовідносин суспільства та природи, причому не тільки тому, що виконує первинну, нагальну для суспільства економічну функцію (споживання речовин природи – первинне джерело життя), але й тому, що воно впливає на кількісний та якісний стан природи².

У сфері природничих наук уперше термін «природокористування» знайшов наукове обґрунтування у працях радянського вченого біогеографа Ю. М. Куражковського. У науковій роботі «Очерки природопользования», опублікованій 1969 року, він визначив це поняття як науковий на-

¹ Екологічне право України : підруч. для студ. вищих навч. закладів / Л. О. Бондар, Н. С. Гавриш, А. Й. Годованюк [та ін.] ; за ред. І. І. Каракаша. – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 147; Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – С. 93.

² Краснов Н. И. Право окружающей природной среды в СССР / Н. И. Краснов // Правоведение. – 1990. – № 4. – С. 24.

пряма, що займається розробкою загальних принципів здійснення будь-якої діяльності, пов'язаної з безпосереднім користуванням природою, її ресурсами, або із впливом, що її змінює¹. В академічному словнику-довіднику «Природопользование» М. Ф. Реймерс подає шість підходів до розуміння цього поняття: сукупність усіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу та заходів з його збереження і відновлення; сукупність продуктивних сил, виробничих відносин і відповідних організаційно-економічних форм та установ, пов'язаних з первинним присвоєнням, використанням і відтворенням людиною об'єктів навколишнього природного середовища для задоволення своїх потреб; використання природних ресурсів у процесі суспільного виробництва з метою задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства; сукупність впливів людини на географічну оболонку Землі; комплексна наукова дисципліна, що досліджує загальні принципи раціонального використання природних ресурсів людським суспільством; як природнича наука в розумінні Ю. М. Куражковського².

Ця категорія традиційно виступала предметом аналізу й у площині теоретико-правових досліджень. Початковий напрям досліджень учених-юристів був присвячений проблемам саме правового регулювання природокористування. У 50–70-ті р.р. ХХ ст. це питання розглядалося на рівні використання окремого виду природних ресурсів (землекористування, водокористування тощо). Галузевий поділ був зумовлений існуючою на той момент кодифікацією законодавства за окремими галузями – земельне, гірниче, водне, лісове тощо. Такий диференційований підхід давав можливість розмежовувати сфери дії галузей і виявляти особливості правового регулювання суспільних відносин використання та охорони землі, її надр, лісів, вод, тваринного світу та атмосферного повітря, що обумовлені природними своєрідними ознаками цих об'єктів та специфікою виконуваних ними функцій як у самій природі, так і в суспільному виробництві³.

Відповідно сформувались і види права природокористування: право землекористування, право надрокористування, право водокористування, право лісокористування, право користування тваринним світом. Ці види в своїй сукупності складали право природокористування. Окремі види природокористування стали предметом самостійних наукових досліджень⁴.

¹ Куражковский Ю. Н. Очерки природопользования / Ю. Н. Куражковский. М. : Мысль, 1969. – С. 6.

² Реймерс Н. Ф. Природопользование: Словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – С. 404–405.

³ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконицкая. – М. : Наука, 1990. – С. 6.

⁴ Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Аксененок Г. А. – М. : Госюриздат, 1958. – 308 с.; Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов) / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1965. – 167 с.; Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н. Б. – Алма-Ата : Наука, 1972. – 334 с.; Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР / Г. С. Башмаков. – М. : Наука, 1974. – 156 с.; Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования

Оскільки утворились вони на основі відносно самостійних галузевих законів, то і спільних, характерних для кількох природних об'єктів, загальних ознак природокористування не визначали¹. Недоліком такого диференційованого підходу безумовно було те, що він не відображав закономірного екологічного взаємозв'язку всіх об'єктів природи та відповідно не враховував впливу використання одного природного ресурсу на інші елементи природи та навколишнє середовище в цілому. На цю обставину першим вказав М. Д. Казанцев. Він обґрунтував позицію, за якою поряд з уже існуючою диференціацією необхідна також інтеграція законодавства, що регулює використання та охорону природних ресурсів у цілому, тобто слід об'єднати в одне ціле ті норми права, які є загальними для регулювання використання всіх природних ресурсів, а також їх охорони².

Принцип комплексності природокористування розвинувся у більш пізніх дослідженнях³. Як зазначали автори монографії «Право природопользования в СССР», використання природних ресурсів повинно відбуватися з урахуванням об'єктивних законів єдності природи, всезагального взаємозв'язку процесів та явищ, що відбуваються у природі. В силу цього неправильне використання одних природних ресурсів може спричинити шкоду іншим. Комплексне використання природних ресурсів передбачає також використання кожного виду природного об'єкта окремо, однак не односторонньо з метою досягнення вузькоспеціалізованих цілей, а з урахуванням усіх його корисних властивостей та їх значущості для розвитку народного господарства в цілому й окремих його галузей⁴. Власне, комплексний підхід до регулювання відносин природокористування є однією із суттєвих характеристик цього інституту і сьогодні. Конкретні прояви комплексного регулювання безпосередньо пов'язані з вказаним вище нерозривним зв'язком природних об'єктів між собою і представлені в

водами в СССР / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1972. – 225 с.; Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – С. 9–68.

¹ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 19.

² Казанцев Н. Д. Правовая охрана природы в СССР : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М. : Госиздат, 1962. – С. 18–30; Казанцев Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использования и охрану природных ресурсов / Н. Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия X : Право. – 1965. – № 2. – С. 3–11; Казанцев Н. Д. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права / Н. Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия X : Право. – 1967. – № 6. – С. 7–15.

³ Вовк Ю. О. Вибрані праці / Вовк Юліан Олександрович / упоряд. А. П. Гетьман, М. В. Шульга ; відп. ред. М. В. Шульга. – Х. : Юрайт, 2013. – С. 464; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1978. – С. 200.

⁴ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 24–25.

правових нормах. Традиційно це відображається при закріпленні прав і обов'язків користувачів природних ресурсів, зокрема, екологічних вимог до їх поведінки, які стосуються не лише того виду природного об'єкта, який переданий у безпосереднє користування, а й природоохоронних зобов'язань щодо інших природних об'єктів і ресурсів. Так, до обов'язків водокористувачів віднесений обов'язок утримувати в належному стані зони санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди та технічні пристрої (п. 6 ст. 44 Водного кодексу України). У Законі України «Про тваринний світ» містяться вимоги охорони не лише безпосередньо об'єктів тваринного світу, а й середовища їх перебування, шляхів міграції (ст. ст. 3 (ч. 2), 34, 39). До обов'язків тимчасових лісокористувачів Лісовий кодекс України відносить обов'язок вести роботи способами, які забезпечують охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу (ст. 21 (п. 2 ч. 2)).

Особливістю початкового розуміння природокористування було те, що в нього вкладався головним чином економічний зміст. В еколого-правовій літературі природні об'єкти розглядалися як соціальна цінність і йшлося про задоволення за їх допомогою потреб та інтересів людини. Так, А. М. Турубінер розглядав право землекористування як систему норм, що регулюють порядок безпосередньої експлуатації землі у відповідності з тим цільовим призначенням, для якого вона надана¹. Такі твердження відображали винятково споживацький підхід до природи. Водночас наукові концепції обґрунтування необхідності правового забезпечення природоохоронної діяльності виходили з того, що природокористування слід розглядати не тільки як економічно, але й екологічно значущу поведінку людини. З точки зору В. В. Петрова, природоресурсне право як нова правова спільність, що виникає на основі природоресурсних галузей (земельного, гірничого, водного та лісового права), орієнтоване насамперед на регулювання раціонального використання природних ресурсів з метою задоволення потреб суспільства; воно не в змозі виконувати функції екологічної безпеки суспільства в нових умовах розвитку продуктивних сил. Необхідність створення природоохоронного права він пов'язував з переходом від поресурсної охорони природних багатств до комплексної охорони навколишнього природного середовища. Він визначив право природокористування як сукупність правових норм, які встановлюють порядок і умови раціонального використання природних ресурсів для задоволення

¹ Турубинер А. М. Право государственной собственности на землю в советском союзе / А. М. Турубинер. – М. : Изд-во. Моск. ун-та, 1958. – С. 210.

потреб народного господарства, екологічних, економічних, культурно-оздоровчих інтересів громадян, охорони навколишнього природного середовища, прав і законних інтересів природокористувачів¹. Безперечно, позитивною стороною такого розуміння суті права природокористування є, по-перше, відхід від диференційованого підходу з'ясування змісту окремого виду природокористування та перехід до інтегрованого визначення даного поняття, а по-друге, акцентування уваги на екологічній (природоохоронній) складовій господарської та іншої діяльності природокористувачів.

Принциповим для характеристики природокористування є з'ясування категорії «раціональне природокористування», що в початковому розумінні ґрунтувалось лише на економічному, споживацькому ставленні до природи і зводилось фактично до господарсько-бережливого, науково-правильного використання сил природи, з дотриманням науково-технічних правил і норм².

З часом увага науковців переключилась на вирішення життєво важливої для всього людства проблеми, пов'язаної з переорієнтацією управлінської системи у сфері взаємодії суспільства та природи із суто економічної функції, що була спрямована на споживання природних ресурсів, на виконання еколого-економічної функції, в якій екологічні інтереси стають невід'ємною складовою господарської діяльності людини. Наповнення екологічним змістом відносин природокористування, які традиційно вважались економічними (господарськими), відбувалось в першу чергу шляхом екологізації природоресурсних галузей законодавства – земельного, водного, лісового, – і полягало в подальшому вдосконаленні існуючих норм щодо охорони природного об'єкта, що використовується, та розвиток норм про охорону суміжних об'єктів, на які здійснюється вплив у процесі використання конкретного природного ресурсу³.

Екологізація відносин природокористування потребувала зміни підходів до розуміння сутнісних характеристик природокористування. Як зазначав В. Л. Мунтян, «в нашому суспільстві механістичні погляди на взаємини людини та природи – використовувати чи охороняти – замінено науковими: охороняти в процесі використання»⁴. Науковець у докторській дисертації запропонував юридичну конструкцію поняття раціонального природокористування, суть якого була розкрита через ряд складових:

¹ Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 48, 202.

² Колбасов О. С. Охрана природы по советскому законодательству / О. С. Колбасов. – М. : Госюриздат, 1961. – С. 4; Казанцев Н. Д. Правовая охрана природы в СССР : учебное пособие / Н. Д. Казанцев. – М. : «Знание», 1967. – С. 6.

³ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 128.

⁴ Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В. Л. Мунтян. – К. : Вид-во Київського університету, 1973. – С. 26.

комплексне природокористування, ефективно природокористування, врахування чинника природного середовища¹. У літературі справедливо наголошується, що збереження природи (в заданих межах) – один із критеріїв раціональності природокористування. В такому розумінні природокористування є єдиним економіко-екологічним суспільним відношенням. Природокористування і охорона природи – це не дві самостійні (хоча і взаємопов'язані) форми взаємодії суспільства і природи, а єдине, складнопорядковане, взаємообумовлене завдання управління природокористуванням у процесі виробничої діяльності².

Цей основний принцип природокористування отримав підтримку та розвиток і в інших наукових дослідженнях. Як зазначає Є. І. Єфімова, на початку 80-х років у поняття «раціональне використання природних ресурсів» вчені включають однакові за значенням економічну й екологічну сторони цього виду діяльності³. Б. Г. Розовський наголошував, що раціональність природокористування полягає в історично обумовленому визначенні заходів і співвідношення можливого використання об'єктів природи у всіх видах соціально-економічної діяльності⁴. Автори монографії «Право природопользования в СССР» вказували, що використання природних ресурсів може бути визнано раціональним, якщо воно задовольняє економічні потреби в межах екологічної розумності, а сама економічна діяльність здійснюється з дотриманням відповідних екологічних вимог, спрямованих на охорону природи як бази природокористування⁵. В. В. Петров акцентує увагу на тому, що раціональне – це економічне, бережливе використання природних ресурсів з урахуванням вимог охорони навколишнього середовища: «Раціональне використання природних ресурсів передбачає наявність двох видів суспільних відносин. Один з них зумовлений вимогами економічного, ефективного, бережливого використання ресурсів природи для задоволення потреб народного господарства. Інший заснований на завданнях охорони навколишнього середовища під час експлуатації природних ресурсів, відновлення спожитої природної речовини»⁶.

Нинішній стан еколого-правових досліджень питань природокористування пов'язаний із науковим пошуком з'ясування сутнісних характеристик та визначення змістових складових поняття права природокорис-

¹ Мунтян В. Л. Правовые проблемы рационального природопользования : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук / Василий Лукьянович Мунтян. – Х., 1975. – С. 7.

² Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К. : Наук. думка, 1978. – С. 10.

³ Єфімова Е. І. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях / Е. И. Ефимова // Экологическое право. – 2003. – № 6. – С. 2.

⁴ Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б. Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – С. 232.

⁵ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 24.

⁶ Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В. В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – С. 50.

тування. Значна кількість наукових робіт останніх десятиріч присвячена аналізу правового регулювання охорони й використання окремих природних об'єктів¹ або тих чи інших аспектів, елементів відносин щодо реалізації, забезпечення прав суб'єктів на використання природних ресурсів². Новітнє дослідження спеціального природокористування на рівні докторської дисертації проведене В. М. Комарницьким³. Варто зазначити, що базове поняття права природокористування, не зважаючи на тривалу історію теоретико-правового аналізу, змістовно практично не змінилося. В сучасній навчальній еколого-правовій літературі природокористування розуміють як використання властивостей (як правило, робиться акцент на «корисних властивостях») навколишнього природного середовища, природних об'єктів для задоволення економічних, екологічних, оздоровчих, лікувальних, культурних, естетичних та інших потреб людини⁴.

Водночас окремі аспекти сутності та характеристик природокористування з часом набувають нового звучання. Зокрема, в науці була зроблена спроба ввести в обіг поняття «право екологічного користування». Принципову різницю з терміном «право природокористування» Б. В. Єрофеев убачає в пріоритеті економічних, господарських інтересів та ігноруванні об'єктивних екологічних законів у природокористуванні, тоді як в екологічному користуванні діє принцип максимального збереження навколишнього середовища, а виробничі відносини будуються в повній гармонії із цими законами⁵.

¹ Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Вікторія Олегівна Джуган. – К., 2009. – 19 с.; Кірін Р. С. Правове забезпечення видобування корисних копалин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Роман Станіславович Кірін. – К., 2007. – 19 с.; Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Іван Олександрович Костяшкін. – К., 2005. – 19 с.; Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Володимирович Тихий. – К., 2000. – 20 с.; Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександр Петрович Шем'яков. – Х., 2003 – 20 с.; Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сергій Миколайович Шершун. – К., 2005. – 20 с.

² Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Костянтинівна Черкашина. – Х., 2008. – 20 с.; Киреева І. В. Загальні засади припинення прав громадян щодо природних об'єктів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Ірина Валеріївна Киреева. – Х., 2008. – 20 с.

³ Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Віталій Мар'янович Комарницький. – К., 2012. – 36 с.

⁴ Рябець К. А. Екологічне право України : навч. посібник / К. А. Рябець. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – С. 121; Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – С. 93; Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин [та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 77; Костицький В. В. Екологічне право України : підручник / В. В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – С. 257; Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 114; Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 93–94.

⁵ Єрофеев Б. В. Экологическое право России : учебник / Б. В. Єрофеев. – 3-е изд., перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – С. 108.

Однак з таким підходом важко погодитись, адже тут фактично не змінюється основна суть природокористування, а тільки акцентується увага на його еколого-безпечному, раціональному характері, що пов'язано з певною переорієнтацією правового регулювання відповідних відносин. Як зазначає І. І. Каракаш, якщо у 80-х роках ХХ ст. переважним було законодавче регулювання природноресурсових відносин та розвиток природноресурсового права, яке охоплювало й екологічні відносини, то у 90-ті роки, навпаки, пріоритетними стали екологічні відносини та екологічне право, що «перебрало» на себе й природноресурсові відносини та інтегрувало природноресурсове право¹. В. М. Комарницьким при дослідженні екологічних чинників у механізмі спеціального природокористування обґрунтовано категорію «еколого-правовий режим спеціального природокористування», під яким слід розуміти встановлений законами та іншими нормативно-правими актами порядок використання природних ресурсів з урахуванням їх екологічної цінності, ролі в природних процесах, здатності до відновлення, який має на меті запобігти виснаженню, сприяти збереженню, бережливому використанню природних ресурсів. Екологічна складова спеціального природокористування зумовлює структуру режиму цього природокористування, основу якої складають: а) режим охорони та раціонального використання природних ресурсів (охоронний режим); б) відновлювальний режим².

Принципово новим стало визначення права природокористування, сформульоване М. І. Красновим у колективній монографії «Право природопользования в СССР». На думку вченого, право природокористування – це сукупність (система) правових норм, які встановлюють права та обов'язки, що визначають правила поведінки підприємств, організацій, установ і громадян під час безпосереднього впливу на навколишнє природне середовище незалежно від того, чи є вони спеціально оформленими суб'єктами права природокористування щодо того об'єкта природи, на котрий впливає їхня поведінка (діяльність)³. Наводячи одне з перших визначень поняття «природокористування» сформульоване Ю. М. Куражковським, теж варто зацентувати увагу на включенні до його змісту діяльності, що спрямована на вплив, зміну природи та її ресурсів. У наукових дослідженнях економіко-ресурсного характеру можна зустріти ще більш

¹ Каракаш І. І. Сучасні тенденції розвитку природноресурсового законодавства і права України / І. І. Каракаш // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю створення юридичного факультету НУБіП (19–20 травня 2011 р., м. Київ, Україна) / упоряд. к. ю. н., доцент О. М. Гончаренко. – К. : Видавничий центр НУБіУ України, 2011. – С. 320.

² Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Комарницький Віталій Мар'янович. – К., 2012. – С. 14.

³ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 16.

широке розуміння природокористування, до структури якого включають ресурсоспоживання, перетворення й покращення природноресурсного потенціалу, відновлення ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, управління та моніторинг¹. У новій редакції Закону Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» 2002 року поняття «використання природних ресурсів» визначене як експлуатація природних ресурсів, залучення їх до господарського обороту, в тому числі всі види впливу на них у процесі господарської та іншої діяльності (ст. 1). Дещо обережніше підійшов до законодавчого визначення поняття «природокористування» білоруський законодавець. У ст. 1 відповідного Закону Республіки Білорусь природокористування трактується як господарська та інша діяльність, у процесі якої використовуються природні ресурси та здійснюється вплив на навколишнє середовище.

Сформульоване російським законодавцем поняття «використання природних ресурсів» і пов'язані з цим питання: чи будь-який вплив на навколишнє середовище слід визначати як природокористування та чи доцільно включати до змісту цього поняття також негативний вплив на навколишнє середовище, стали предметом дискусій у російській еколого-правовій науковій літературі. Постановка цієї проблеми пов'язана зі зростанням негативного впливу на природне середовище у зв'язку з залученням природних ресурсів у господарську діяльність і відповідними змінами навколишнього середовища. Як наслідок – усвідомлення необхідності вжиття заходів щодо максимальної охорони природи від шкідливої дії промислового та іншого виробництва. З точки зору С. А. Боголюбова, семантика слів «користування» та «вплив» при деякій їх змістовній близькості все ж різна. Користування відрізняється спрямованістю на досягнення визначеного, в тому числі соціально-значущого результату, причому результату позитивного – блага, вигоди. Впливу ж така ознака може бути і не притаманна². Докладному аналізу відповідних понять присвячена наукова стаття Д. Г. Хасанова «Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий»³. Науковець вказує, що поняття використання природних ресурсів у російському Законі представлене невизначено, хоча воно за своєю суттю та при забезпеченні принципу раціональності є суспільно необхідним, корисним і не повинно бути пов'язане з визначенням «впливу», в тому числі негативного. Природокористування є позитивною екологічною діяльністю. Під використанням необхідно розуміти таке освоєння природних ресурсів, за якого

¹ Балджи М. Д. Організаційно-економічні засади комплексного природокористування на регіональному рівні : монографія / М. Д. Балджи. – Одеса : Атлант, 2010. – С. 15.

² Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 59.

³ Экологическое право. – 2008. – № 3. – С. 14–18.

дотримуються нормативи допустимого впливу на навколишнє середовище, а під негативним впливом на навколишнє природне середовище – всі види господарської та іншої діяльності, що призводять до негативних змін якості навколишнього середовища, в тому числі й ті, що не відповідають нормативам допустимого впливу на навколишнє середовище¹.

Без сумніву, господарська експлуатація природних ресурсів, яка реалізується через механізми природокористування, спричиняє негативні наслідки для природних екосистем, веде до їх виснаження, зменшення запасів природних ресурсів, забруднення тощо. Т. І. Макарова, формулюючи визначення спеціального природокористування, зазначає, що це таке використання природних ресурсів, що спрямоване на вилучення з природного середовища матеріальних благ, необхідних суспільству, і здійснюється, як правило, з застосуванням технічних засобів, а значить, зі значним (найчастіше незворотним) впливом на природне середовище². Щоправда, в наведених вище розуміннях природокористування мова йде не тільки про вплив у процесі діяльності природокористувачів, а вплив зі сторони інших господарюючих суб'єктів, діяльність яких не пов'язана з безпосереднім використанням природних ресурсів. Більш того, такий вплив не обов'язково є неправомірним, а часто здійснюється в рамках дозволеної державою діяльності. М. В. Краснова, викладаючи концептуальну доктрину договірного екологічного права, в зміст природокористування включає не лише використання природних ресурсів для задоволення численних потреб, але й договірне відведення в навколишнє середовище (в повітря, у водні об'єкти, на відповідні земельні ділянки чи у надра) різних фізичних, хімічних та біологічних факторів впливу (викидів, скидів, відходів), коли суспільство та держава дають згоду це здійснювати за умови додержання та виконання вимог, норм, нормативів, стандартів, визначених нормами законодавства³.

Українське екологічне законодавство не містить легального визначення понять «природокористування» чи «використання природних ресурсів», а регламентація тих чи інших видів природокористування здійснюється нормами поресурсних законодавчих актів. Якщо ж проаналізувати закріплені різновиди спеціального природокористування, то можна знайти підтвердження тому, що й український законодавець відносить до природокористування діяльність, пов'язану з негативним впливом на довкілля.

¹ Экологическое право. – 2008. – № 3. – С. 17.

² Макарова Т. И. Концессия как правовая форма использования природных ресурсов: проблемы правового закрепления [Електронний ресурс] / Т. И. Макарова // Вестник высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 80–89. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_9.doc.

³ Правова доктрина України : у 5 т. Т. 4. Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев [та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2013. – С. 269–290.

Це стосується інституту спеціального водокористування. Водний кодекс України до спеціального водокористування включає скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти (ст. 48). Водночас, обсяги та види забруднюючих речовин, що скидаються безпосередньо у водні об'єкти (поряд з обсягами та видами забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обсягами та видами (класами) розміщених відходів), є об'єктами екологічного податку (ст. 242 Податкового кодексу України). А водокористувачі, що використовують воду, отриману шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі), та використовують воду для потреб гідроенергетики, водного транспорту і рибництва, сплачують рентну плату за спеціальне використання води (ст. 255 Податкового кодексу України).

Усе це підтверджує тісний взаємозв'язок природоресурсних і природоохоронних норм та неможливість в чистому вигляді розмежувати та протиставити ці види діяльності. Незважаючи на те, що чинне законодавство допускає в процесі природокористування негативний вплив на природу й навіть прямо включає окремі види такого негативного впливу до різновидів спеціального природокористування, все ж недоцільно визначати скиди та викиди забруднюючих речовин елементами права природокористування. Віднесення тих чи інших дій до відповідних блоків регулювання (природоресурсний, природоохоронний, антропоохоронний) впливає на вибір засобів і механізмів їх правової регламентації. Регулювання негативних впливів на довкілля має базуватись на імперативних, обмежувальних засадах. У цьому плані порядок видачі дозволів на забір води, використання води для потреб водного транспорту, гідроенергетики і на скидання забруднюючих речовин мав би відрізнитися. Зокрема, до процедури надання дозволів на діяльність, пов'язану з негативним впливом на довкілля (до якої належать викиди забруднюючих речовин), мають бути залучені державні органи охорони навколишнього природного середовища, що діючим водним законодавством не передбачено.

Повертаючись до новітніх тенденцій дослідження та регулювання природокористування, слід звернутись до аналізу нового змістового наповнення поняття «раціональне природокористування». Воно зумовлено глобалізацією проблеми охорони довкілля, зверненням уваги світової спільноти на негативні екологічні наслідки антропогенної діяльності (забруднення довкілля, деградація навколишнього природного середовища та значне погіршення екологічних умов діяльності людини). Ідея об'єднання зусиль держав для вирішення глобальних екологічних проблем на міжнародному рівні була спроектована 1992 р. в Ріо-де-Жанейро на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку. Найбільш важливим

надбанням цього форуму стала концепція сталого розвитку людства, в основу якої покладено «принцип відповідальності перед майбутніми поколіннями» – просування шляхом сталого розвитку суспільства, за якого задовольняються потреби сучасності без загрози майбутнім поколінням задовольняти свої потреби. Концепція сталого розвитку включає три складові: економічну, соціальну та екологічну. Економічна складова передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів, використання екологічних – природо-зберігаючих, енергозберігаючих та матеріало-зберігаючих технологій, а також відповідних форм капіталу, як створеного людиною, так і природного. Соціальна складова сталого розвитку орієнтована на людину та спрямована на збереження стабільності соціальних та культурних систем, у тому числі на зменшення руйнівних конфліктів між людьми. Екологічна складова концепції спрямовується на збереження цілісності біологічних та фізичних природних систем. Особливе значення має життєздатність екосистем, від яких залежить глобальна стабільність усієї біосфери. Основна увага в концепції приділяється збереженню здатності до самовідтворення та динамічної адаптації таких систем до змін. Деградація природних ресурсів, забруднення довкілля та втрата біологічного різноманіття зменшують здатність екологічних систем до самовідновлення¹. Наступними кроками світової спільноти у вирішенні глобальних проблем стало проведення всесвітнього саміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (2002 р.), результатом якого було прийняття двох основних документів: Йоганнесбурзька декларація зі сталого розвитку та План виконання рішень. У вересні 2010 р. в Нью-Йорку відбулось засідання Генеральної Асамблеї ООН з питань виконання Цілей розвитку тисячоліття, результатом діяльності якого стало прийняття глобального плану дій, спрямованого на досягнення Цілей розвитку тисячоліття до 2015 р.

Концепція сталого розвитку отримала належне закріплення і в національному законодавстві. Як зазначається у наукових дослідженнях, де-факто про сталий розвиток йдеться у преамбулі до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якій зазначається, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України; саме з цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії

¹ Сталый розвиток суспільства : навчальний посібник / Садовенко А. П., Масловська Л. Ц., Середа В. І., Тимочко Т. В. – 2-е вид. – К., 2011. – С. 58.

суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Прямо передбачається, що закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Незважаючи на спірність нормативної (загальнообов'язкової) природи зазначеної преамбули – фактично «вступу» до основних положень нормативного акту, її зміст, який повністю складається із основних складових сталого розвитку, однозначно підтверджує, що системоутворюючий законодавчий акт в екологічній сфері повинен бути спрямований насамперед на забезпечення сталого розвитку¹.

Важливою складовою такого розвитку виступає стале природокористування як користування природними ресурсами з урахуванням соціальних, економічних та екологічних чинників у їх розподілі та використанні. При цьому засади сталого природокористування повинні бути закріплені для кожного інституту природноресурсового права окремо в силу суттєвої диференціації правового регулювання залежно від виду природоресурсних відносин. Сучасна модель спеціальних галузевих нормативно-правових актів України вказує на необхідність раціонального використання природних ресурсів, але не дає легального визначення раціонального природокористування, на відміну від законодавства сусідньої Білорусії. У ст. 1 Закону Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища» визначається поняття «раціональне (стале) використання природних ресурсів». Це користування природними ресурсами таким чином і такими темпами, які не приводять у довгостроковій перспективі до їх виснаження і тим самим дозволяють зберегти їх здатність задовольняти економічні, естетичні та інші потреби нинішнього та майбутніх поколінь.

Сталість використання природних об'єктів, у тому числі й екологічна збалансованість як її невід'ємна ознака, є основним принципом використання природних ресурсів, що покладає на всіх суб'єктів природокористування низку прав та обов'язків стосовно охорони, захисту, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання, відтворення, підвищення продуктивності конкретних природних об'єктів і навколишнього природного середовища в цілому з метою забезпечення їх подальшого використання за цільовим призначенням². На пріоритетності впровадження екологічно збалансованої системи природокористування на засадах ста-

¹ Євстигнєєв А. Правове регулювання реалізації сталого розвитку в Україні як гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування / А. Євстигнєєв // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 46.

² Киреева І. В. Громадяни як суб'єкти сталого, екологічно збалансованого використання природних ресурсів / І. В. Киреева // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 106. – С. 96.

лого розвитку неодноразово наголошується в новітніх наукових публікаціях¹.

Ще до формального проголошення курсу на сталий розвиток М. Ф. Реймерс в словнику-довіднику визначив поняття «раціональне природокористування», вклавши в нього фактично сучасне розуміння: «Природокористування раціональне – система діяльності, покликана забезпечити економну експлуатацію природних ресурсів і умов та найбільш ефективний режим їх відтворення з урахуванням перспективних інтересів господарства, що розвивається, і збереження здоров'я людей. Таким чином, природокористування раціональне – це високоефективне господарювання, яке не призводить до різких змін природно-ресурсного потенціалу, до яких соціально-економічно не готове суспільство, і таке, що не веде до глибоких змін у навколишньому природному середовищі, що спричиняють шкоду здоров'ю людини чи загрозу її життю»². Аналізуючи ретроспективу і сучасні наукові погляди, можна стверджувати, що поняття раціональності природокористування обумовлюється такими чинниками, сформульованими Б. Г. Розовським у монографії «Правовое стимулирование рационального природопользования» (1981 р.): існуючими уявленнями про негайну та потенційну корисність природного об'єкта, часовим інтервалом прогнозу цієї перспективної корисності, ієрархічним рівнем суб'єкта, що проводить оцінку, а також соціальними, економічними, технічними та іншими можливостями суспільства оптимально експлуатувати об'єкт³.

Поняття «раціональне природокористування» в Юридичній енциклопедії визначено як використання в обсягах та способами, які забезпечують

¹ Краснова М. Методологічні засади сучасного екологічного права / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 7; Краснова М. В. Сучасні реалії природоресурсного права України / М. В. Краснова // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 88; Євстигнєєв А. Правове регулювання реалізації сталого розвитку в Україні як гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування / А. Євстигнєєв // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 45–49; Євстигнєєв А. С. Право сталого природокористування – об'єктивна вимога сьогодення / А. С. Євстигнєєв // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 62–64; Андрейцев В. І. Державна екологічна політики як об'єкт правового забезпечення / В. І. Андрейцев // Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / ред. кол. : В. І. Андрейцев [та ін.]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 14–16.

² Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – С. 405–406.

³ Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б. Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – С. 232–233.

сталий економічний розвиток, що не призводить до порушення відновлювальних властивостей природи і погіршення екологічних умов навколишнього природного середовища. Принцип раціонального природокористування реалізується за допомогою еколого-правових вимог: встановлення лімітів використання природних ресурсів; застосування маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій; здійснення заходів щодо відтворення відновлювальних природних ресурсів; планування розміщення виробничих та інших господарських об'єктів з урахуванням екологічної ємності відповідної території, збереження біологічного та ландшафтного розмаїття; запобігання забрудненню навколишнього природного середовища; застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, економічного стимулювання заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та здійснення інших заходів, що забезпечують екологічно обґрунтоване природокористування¹.

У науковій літературі висловлюється думка, що забезпечення раціонального природокористування можливе в результаті реалізації основних принципів права природокористування (похідного характеру права природокористування від права власності; цільовий характер використання природних ресурсів; додержання економічних і санітарно-гігієнічних вимог при використанні природних ресурсів; збалансованості економічних, соціальних і екологічних чинників у процесі природокористування; комплексного використання природних ресурсів; не порушення в процесі природокористування прав та інтересів інших власників і користувачів природних ресурсів; безоплатності загального та платності спеціального природокористування) і принципів раціонального природокористування (облік природних ресурсів; планування використання природних ресурсів і їх відтворення; науково-обґрунтоване залучення природних ресурсів до господарського обороту; дотримання екологічних вимог під час використання природних ресурсів; зростання рівня свідомості і еколого-правової культури громадян), які становлять основоположні вимоги чинного екологічного законодавства України².

Таким чином, усі законодавчо закріплені вимоги (екологічного, економічного, організаційного, юридичного характеру), що регулюють процес природокористування, у своїй сукупності визначають раціональний, екологічно збалансований, сталий характер природокористування.

Суттєво вплинули на характер правового регулювання природокорис-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П–С. – С. 327.

² Джуган В. О. Окремі питання правового регулювання раціонального природокористування в Україні / В. О. Джуган // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні та політичні науки. – 2010. – Вип. 49. – С. 448–453.

тування докорінні зміни в економічній, політичній, соціальній та правовій системі української держави, пов'язані з ліквідацією державної монополії на природні багатства, переходом до різних форм власності на природні ресурси, появою нових форм природокористування, зокрема орендного, розширенням кола суб'єктів природокористування, запровадженням платності природокористування тощо. У радянський період, виходячи з виключного характеру державної власності на природні ресурси та відсутності недержавних суб'єктів господарювання, процес господарської експлуатації, використання корисних властивостей природних ресурсів здійснювався лише в режимі користування, яке по-суті означало й відносини приналежності, і відносини експлуатації природних ресурсів. Одночасно, в останні десятиріччя суть цього інституту, відносини природокористування, які становлять його предмет, традиційний поділ на загальне та спеціальне природокористування зазнали значних змін, набули нових рис, зумовлених об'єктивними змінами соціально-економічного розвитку.

По-перше, скасована виключна власність держави на природні об'єкти та їх ресурси. І хоча природні ресурси за українським законодавством перебувають в особливому режимі власності Українського народу, а державна форма власності зберігає своє переважаюче значення, законодавчо визнана та набуває все більшого поширення (хоч і в усіченому вигляді) приватна власність конкретних фізичних чи юридичних осіб на землю, лісові ділянки, об'єкти тваринного світу. Поряд із встановленням різних форм власності вперше у Земельному кодексі України 2001 р. законодавчо закріплена нова конструкція «права на природні ресурси» щодо прав на землю. Розділ III Земельного кодексу України в системі цих прав виокремлює право власності на землю, право користування землею і право земельного сервітуту. В новій редакції Лісового кодексу 2006 р. також вперше визначено розділ «Права на ліси».

По-друге, зміни правового регулювання власності суттєво вплинули на статус держави у відносинах використання природних ресурсів. Д. В. Хаустов, аналізуючи роль і місце держави в правовому регулюванні відносин природокористування на сучасному етапі, виокремлює чотири форми прояву держави в цих відносинах. По-перше, як владний управлінець, по-друге, рівноправного з іншими суб'єктами учасника, по-третє, суб'єкта, який використовує публічні прерогативи та владний потенціал з одночасним збереженням певної автономії інших учасників, по-четверте, суб'єкта, обтяженого обов'язком виконання пред'явлених до нього вимог¹. По-чет-

¹ Хаустов Д. В. Место и роль государства в правовом регулировании отношений природопользования и охраны окружающей среды на современном этапе / Д. В. Хаустов // Экологическое право России : сборник материалов научно-практических конференций / сост. А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев ; под ред. А. К. Голиченкова. Вып. 3. – М. : Тиссо, 2002. – С. 78–79.

верте, в регулюванні екологічних, зокрема природноресурсових відносин, застосовується поєднання різних способів, методів правового регулювання.

По-третє, в регулюванні екологічних, зокрема природоресурсних відносин, застосовується поєднання різних способів, методів правового регулювання. В юридичній літературі відзначається, що «змішаність методів правового регулювання – особливість екологічного права України, яка пов'язана з його змістом, предметом і різноманітністю. В зв'язку із зазначеним, екологічне право України однозначно не можна відносити ні до приватного, ні до публічного права, хоча в тих чи інших його розділах можуть переважати приватноправові чи публічно-правові елементи»¹. До цього ж, як наголошує Н. Р. Малишева, співвідношення імперативних та диспозитивних методів не є константою, а змінюється на різних етапах суспільного розвитку². Інститут природокористування також послуговується змішаним комплексним методом регулювання, який передбачає поєднання імперативних та диспозитивних засад, способів встановлення поведінки суб'єктів. Реалізація змішаного методу правового регулювання та особливість комплексного характеру інституту природокористування передбачає оптимальне поєднання загальних юридичних способів, інструментів правового регулювання – дозволів, заборон та позитивних зобов'язань у механізмі правового регулювання використання природних ресурсів. При цьому норми екологічного, природоохоронного характеру не повинні «розчинитись» у «горизонтальному» переліку галузевих елементів, оскільки в такому випадку буде вихолощена суть інституту природокористування та не враховуватимуться особливості природних ресурсів як унікальних об'єктів правового регулювання. Правові норми інших галузей повинні бути органічно введені в еколого-правовий режим природних ресурсів при пріоритетності норм природоохоронного характеру³.

По-четверте, поширення приватної власності, що є класичним приватноправовим інститутом, призводить до використання природноресурсовим законодавством нових, не традиційних для нього приватноправових форм регулювання, на що вказується науковцями⁴. Це насамперед різного

¹ Балюк Г. І. Екологічне право України: передумови і особливості його подальшого розвитку / Г. І. Балюк, О. В. Кохановська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2009. – Вип. 81. – С. 182.

² Малишева Н. Р. Нові горизонти екологічного права / Н. Р. Малишева // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (22–23 травня 2015 р.), присвяченої 90-річчю від народження академіка В. З. Янчука / за ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2015. – С. 58.

³ Кобецька Н. Р. Комплексний характер правового регулювання використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // *Evropský politický a právní diskurz*. – 2014. – Svazek 1. – 6. vydání. – С. 632.

⁴ Шахов В. С. Право природокористування як основний інститут екологічного права / В. С. Шахов // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали «круг-

роду договірні конструкції (від класичних договорів оренди до спеціальних договірних форм, як, наприклад, угод про розподіл продукції), сервітути тощо. В системі юридичних фактів, які є підставами виникнення відносин використання природних ресурсів, сьогодні органічно поєднуються дозвільні документи як інструменти адміністративно-правового режиму та договори, що є класичною приватноправовою формою регулювання. При цьому обидва ці інструменти у відносинах природокористування набувають специфічних рис. Аналізуючи комплексний, міжгалузевий характер окремих інститутів екологічного права, П. О. Гвоздик вказує, що їх розвиток підпорядковується не тільки особливостям об'єкта правового регулювання екологічного права, а й безпосередньо залежить від стану інших галузей права, які залучені до регулювання екологічних відносин, процесів, що впливають на їх формування. Залежність екологічного права від цих процесів настільки відчутна, що призводить до радикальних змін у характері правового регулювання тих чи інших питань охорони навколишнього природного середовища¹.

По-п'яте, відбулась зміна концептуальних векторів державної екологічної політики, зумовлена становленням інституту екологічних прав громадян². Це якісно нова група прав громадян, яка відрізняється від раніше існуючих прав природокористування насамперед спрямованістю на задоволення екологічних, а не матеріальних, духовних, естетичних потреб та інтересів. Початковим і вихідним моментом екологічних прав є можливість людини користуватись незабрудненим довкіллям, проживати в екологічно збалансованому природному середовищі³. У цьому контексті варто з інших позицій підходити до аналізу традиційного різновиду права природокористування – загального природокористування.

Поділ природокористування на загальне і спеціальне ще задовго до його введення до правового поля обґрунтовано В. Л. Мунтяном⁴, Ю. А. Вовком⁵. Право загального природокористування гарантує всім громадянам можливість користуватися навколишнім природним середовищем за умови

лого столу» (Харків, 6 грудня 2013 р.) : зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 67.

¹ Гвоздик П. Механізм узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства / П. Гвоздик // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 14.

² Анісімова Г. В. Концепція природного екологічного права в Загальній декларації прав людини / Г. В. Анісімова // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 99. – С. 108–117.

³ Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Надія Романівна Кобецька. – К., 1998. – С. 6.

⁴ Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / Мунтян В. Л. – К. : Вища школа, 1973. – С. 54.

⁵ Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Часть общая : учеб. пособие / Ю. А. Вовк. – Х. : Вища школа, 1986. – С. 30.

дотримання встановлених правил охорони природи. Для його виникнення не вимагається особливих нормативних актів, наявності у природокористувачів спеціальної правоздатності та дієздатності. З огляду на зміст інтересів, на реалізацію яких спрямоване загальне природокористування, воно безпосередньо пов'язане з правом людини на безпечне довкілля. М. І. Васильєва, проводячи розмежування між правом на сприятливе навколишнє середовище і правом загального природокористування, зазначає, що для першого важливою є якість довкілля, тоді як у праві загального природокористування головною є свобода доступу до нього¹. Однак, неналежна якість навколишнього середовища буде перешкодою для реалізації права загального природокористування. Питання про взаємодію цих прав виникає у зв'язку з тим, що реалізація права громадян на екологічну безпеку може здійснюватися шляхом експлуатації природних ресурсів².

Т. І. Макарова вважає, що право загального природокористування знаходиться на стику права громадян на сприятливе навколишнє середовище і права спеціального природокористування фізичних осіб³. Окремі науковці взагалі відносять право користування безпечними ресурсами (наприклад, земельними) до структури конституційного права на безпечне довкілля⁴. Актуальності в нинішніх умовах набуває забезпечення реалізації права загального природокористування в процесі спеціального використання природних ресурсів⁵ (окремі проблеми його забезпечення будуть розглянуті в розділі 3 під час аналізу орендного водокористування, тимчасового користування лісами тощо). Право загального природокористування, на відміну від господарського, комерційного використання природних ресурсів, відображає власне екологічні потреби та інтереси людини, які пов'язані перш за все з необхідністю збереження людини як біологічного та соціального організму, а не з використанням природи з метою

¹ Васильєва М. І. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 22.

² Третьак Т. О. Правові питання взаємодії права загального природокористування та права на екологічну безпеку в аспекті систематизації екологічного законодавства / Т. О. Третьак // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : збірник наукових праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 89.

³ Макарова Т. И. Право общего природопользования: проблемы правового закрепления [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова // Веснік Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта. Сер. 3 : Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2004. – № 2. – С. 103. – Режим доступу : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_8.doc.

⁴ Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Іван Олександрович Костяшкін. – К., 2005. – С. 7; Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія / О. С. Заржицький. – Д. : Національний гірничий університет, 2012. – С. 158.

⁵ Анісімова Г. В. Сучасні проблеми законодавчого забезпечення права загального природокористування громадян / Г. В. Анісімова // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали «круглого столу» (Харків, 6 грудня 2013 р.) : зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А. П. Гетьмана – Х. : Право, 2013. – С. 71–75.

задоволення матеріальних та інших потреб. Спрямованість екологічних прав на задоволення екологічних потреб і забезпечення реалізації екологічних інтересів є основною особливістю екологічних прав, а також підставою їх відмежування від інших прав громадян.

Ще однією, суміжною з правом загального природокористування, правовою конструкцією, запровадженою новітнім екологічним законодавством України, є сервітути, про які докладніше йтиметься в наступному підрозділі.

По-шосте, змінюється характер, цільова спрямованість, об'єктний склад відносин спеціального природокористування, що впливає на вибір системи правових засобів регулювання відповідних відносин та вносить корективи в систему різновидів спеціального природокористування. У наукових дослідженнях переосмислюються підходи до розуміння природних ресурсів як об'єктів екологічного права, виокремлюється матеріальна та нематеріальна їх складова, що впливає й на розуміння різновидів їх використання¹; обґрунтовується розширення їх системи та включення до неї природних ресурсів континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, рекреаційних, лікувальних природних ресурсів, ландшафтних природних ресурсів, ресурсів біорізноманіття, біологічних, генетичних природних ресурсів тощо². В. І. Андрейцев акцентує увагу на перспективах розвитку правового регулювання природоресурсних відносин з огляду на можливість використання не лише відповідних природних ресурсів, а й їх властивостей, які сприяють повноцінній життєдіяльності людини, і, відповідно спрямованість на задоволення не лише господарських, матеріальних, але й духовних інтелектуальних потреб, зокрема, оздоровчих, рекреаційних, виховних, культурно-освітніх, науково-дослідних тощо³.

Сучасні прояви експлуатації, освоєння, вилучення, впливу на природоресурсну матерію урізноманітнюються у зв'язку з розширенням та урізноманітненням інтересів людини, суспільства щодо використання природних ресурсів. У науковій літературі можна зустріти оригінальні підходи до розуміння системи права природокористування. Зокрема, обґрунто-

¹ Краснова М. Стан та перспективи розвитку вчення про об'єкти екологічного права: науково-методологічні аспекти / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – Вип. 2 (96). – С. 10–11; Анісімова Г. В. Об'єкти екологічних правовідносин: сучасні підходи [Електронний ресурс] / Г. В. Анісімова // Теорія і практика правознавства: електронне видання. – 2014. – Вип. 1 (5). – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/8.1.pdf.

² Андрейцев В. І. Перспективи розвитку природоресурсового права в системі екологічного права України / В. І. Андрейцев // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 9.

³ Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев. – Донецьк : Нац. гірнич. ун-т, 2011. – С. 214.

вується концепція природних прав на природокористування, які своєю чергою включають права: на вигодонабуття від розвитку, на сприятливе навколишнє середовище, на приватну підприємницьку діяльність з використанням належних усім природних ресурсів¹.

У системі спеціального природокористування виокремлюються нові види. Так, А. Г. Бобкова веде мову про господарське природокористування², а також обґрунтовує можливість поряд з іншими видами відносин виокремити використання природних ресурсів для провадження екологічного підприємництва і пропонує закріпити цю спеціальну мету (види) в ресурсних законах³. І. В. Олещенко звертає увагу на особливості діяльності щодо використання природних ресурсів, що не має на меті одержання прибутку і по суті не є спеціальним природокористуванням, а здійснюється для збереження та примноження тих чи інших природних ресурсів (наприклад, санітарно-оздоровчі заходи в лісах)⁴. Ще в 1990 році О. І. Красовим була висловлена пропозиція закріпити як самостійний вид права лісокористування – право середовищеутворюючого лісокористування, до змісту якого, насамперед, входило б регулювання лісогосподарського процесу, який здійснюють підприємства, що ведуть лісове господарство⁵. Ще одним видом, на його думку, могло б стати право середовищеутворюючого землекористування – користування землями заповідників, заказників, національних парків і т. д.⁶. Т. І. Макарова, аналізуючи природоресурсне законодавство Білорусі, вказує на необхідність визначення на рівні загальної норми відносин спеціальних природокористувачів до природних ресурсів, що знаходяться в межах відведених їм ділянок, але не наданих у спеціальне користування⁷.

¹ Мухамет-Ирекле А. Юридические аспекты природопользования [Електронний ресурс] / А. Мухамет-Ирекле. – М. : НИИ-Природа, 2002. – 340 с. – п. 5 // Все о праве : информационно-образовательный аналитический портал. – Режим доступа : <http://allpravo.ru/library/doc117p0/instrum5796/>.

² Бобкова А. Г. Правове забезпечення використання природних ресурсів у сфері господарювання / Бобкова А. Г. // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 26–28.

³ Бобкова А. Г. Щодо правових засад використання природних ресурсів в екологічному підприємстві / А. Г. Бобкова // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за ред. М. В. Красової, Т. О. Коваленко. – Чернівці : Кондратьев А. В., 2016. – С. 238–239.

⁴ Олещенко І. В. Перспективи уточнення сутності спеціального природокористування для посилення ефективності законодавства / І. В. Олещенко // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 144–146.

⁵ Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов. – М. : Наука, 1990. – С. 29–30.

⁶ Там само. – С. 32.

⁷ Макарова Т. И. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь) [Електронний ресурс] / Т. И. Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол. : В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 108–120. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_11.doc.

Нових граней набуває законодавча регламентація природокористування. Особливий підхід до визначення видів водокористування застосований у Водному кодексі України (ст. 48). У ньому перераховані види робіт, що пов'язані з водокористуванням, але які не належать до спеціального водокористування. Окремі законодавчі акти еколого-господарського характеру необґрунтовано розширюють зміст тих чи інших видів використання природних ресурсів, включаючи до них дії (діяльність), яка не має відношення до використання природних ресурсів. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначає поняття «промислове рибальство (промисел)» як вид спеціального використання водних біоресурсів (вилучення, приймання, переробка, зберігання, транспортування тощо, у тому числі постачання палива, води, тари, продовольства для функціонування суден флоту рибної промисловості та їх екіпажів – виділено авт.) у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), у тому числі у водах, що знаходяться за межами юрисдикції України (ст. 1). Такий підхід є неприйнятним, нівелює суть і особливості використання природних ресурсів, підпорядковує його традиційним механізмам регулювання господарської діяльності. Варто нагадати, що раніше діюче законодавство визначало промислове рибальство як вид спеціального використання водних живих ресурсів, які перебувають у стані природної волі, шляхом їх вилучення (вилову, добування, збирання) із природного середовища з метою задоволення потреб населення і народного господарства (п. 3 Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р. № 1192 – визнана такою, що втратила чинність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 7.08.2013 р. № 748).

Враховуючи наведені вище міркування, доцільно доповнити традиційні класифікації права природокористування новими класифікаційними критеріями та видами, що своєю чергою передбачають оновлення механізмів правового регулювання відповідних відносин та можуть слугувати основою подальших досліджень і перспектив вдосконалення природоресурсного законодавства. Залежно від мети, характеру, обсягів, наслідків використання природних ресурсів у системі природокористування можна виділяти:

- використання природних ресурсів для здійснення природоресурсних видів господарсько-промислової діяльності (видобування корисних копалин, заготівля деревини, промислове рибальство);
- використання природних ресурсів для здійснення інших видів діяльності, які або не носять характеру комерційної, як наприклад наукова, ос-

вітньо-виховна (вилучення диких тварин в науково-дослідних цілях, добування об'єктів, які занесені до Червоної книги України), або діяльності, що за своїм характером не пов'язана з господарським освоєнням природних ресурсів, не здійснюється у великих промислових масштабах (полювання, заготівля другорядних лісових матеріалів, побічні лісокористування);

- використання природних ресурсів у процесі здійснення різних видів господарської діяльності, що негативно впливають на стан природних об'єктів, призводять до порушення їх якісного, кількісного, структурного стану (забір води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин);

- використання природних ресурсів під час здійснення заходів охорони, відтворення, оздоровлення довкілля та окремих природних об'єктів (санітарна рубка дерев, діагностичний відстріл диких тварин, меліоративний вилов водних біоресурсів);

- комплексне природокористування, представлене сьогодні різновидами використання об'єктів та територій природно-заповідного фонду, використанням оздоровчих, рекреаційних ресурсів.

Зважаючи на особливості правових титулів володіння природними об'єктами і, відповідно, особливості підстав та порядку набуття права природокористування, можна розрізнити:

- природокористування, яке набувається на підставі розпорядчих актів державних органів та органів місцевого самоврядування (органів публічної адміністрації);

- використання природних ресурсів, право на здійснення якого надається на підставі волевиявлення інших, не державно-владних суб'єктів, що володіють відповідними частинами природних об'єктів на відповідних правових титулах (власників чи користувачів земельних ділянок, власників лісів, постійних лісокористувачів, якими є державні чи комунальні лісгосподарські підприємства, користувачів мисливських угідь тощо).

Таким чином, на нинішньому етапі функціонування правової системи України природокористування як соціально корисна діяльність, спрямована на задоволення різноманітних суспільних потреб, базується на конституційній конструкції права власності Українського народу та реалізується через механізми державної, комунальної, приватної власності, особливі природоресурсні речово-правові та зобов'язально-правові титули при поєднанні публічно-правових та приватноправових механізмів правового регулювання і повинна відповідати ознакам комплексності, раціональності, екологічної збалансованості.

У контексті аналізу природокористування варто висловити ряд міркувань щодо розуміння та співвідношення суміжних понять «природо-

користування» і «використання природних ресурсів». У ресурсних кодексах та законах України поряд із поняттям «користування» (користування надрами, водокористування) поширене формулювання «використання природних ресурсів» (використання об'єктів тваринного світу, використання лісових ресурсів), а в Господарському кодексі України знайшла місце глава 15 «Використання природних ресурсів у сфері господарювання» в розділі 3 «Майнова основа господарювання».

У науковій літературі мало поданий аналіз розмежування цих понять, а підходи до такого розмежування різняться. Зокрема, з точки зору авторів коментаря до Лісового кодексу Російської Федерації щодо розмежування понять «використання» і «користування» лісами, поняття «використання» є більш широким, ніж «користування», і передбачає в першу чергу об'єктивну можливість використання всіх видів лісових ресурсів, незалежно від часу, простору і суб'єктів права лісокористування¹. А. К. Голиченков у словнику юридичних термінів «Экологическое право России» тлумачить ці поняття таким чином: «використання природних ресурсів» – отримання різними способами користі від природних об'єктів для задоволення соціально-економічних та інших потреб суспільства і людини; «природокористування» – юридично обумовлена діяльність громадян і юридичних осіб щодо використання об'єктів природи, що здійснюється, як правило, на основі відповідної ліцензії². Як бачимо, останньому вчений надає юридичного змісту, пов'язуючи з правовими підставами і наслідками.

Складність розмежування цих понять полягає в тому, що нормативно закріпивши нові юридичні конструкції та категорії, у чинному законодавстві України не міститься легального визначення поняття «природокористування» чи «використання природних ресурсів». У поресурсних кодексах та спеціальних законах лише в окремих випадках розкривається зміст того чи іншого виду природокористування. Так, Водний кодекс України в ст. 1 дає визначення понять як «водокористування» (використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод (водних об'єктів), так і «використання води» (процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб).

¹ Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / [С. А. Боголюбов, М. И. Васильева, Ю. Г. Жариков и др.] ; отв. ред. С. А. Боголюбов. – М. : ТК Велби, Проспект, 2008. – С. 61.

² Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов / А. К. Голиченков. – М. : Издательский Дом «Городец», 2008. – С. 141, 275.

Дослідники вдаються також до семантичного аналізу для з'ясування суті та відмінностей названих понять. З точки зору Є. В. Шульги, термін «використання» природних ресурсів передбачає собою наступні характеризуючі елементи: по-перше, відповідний ресурс містить корисні якості, які можна використати; по-друге, дані корисні властивості є виявленими, дослідженими та визнані придатними до їх споживання (якого б характеру воно не було); по-третє, даний термін має певний відтінок завершеності, тобто непридатності даного ресурсу використовуватися надалі. А відповідно поняття «використання» стосується передовсім невідтворюваних та складно відновлювальних видів природних ресурсів (надра, ліси тощо). Що ж стосується терміну «користування», то це поняття є більш широким за змістом і включає у себе і виявлення, і вивчення, і використання окремих якостей, що становлять корисність для окремих осіб та характеризується так званим «неглибоким використанням», що не передбачає виснаження відповідного природного ресурсу (відновлювані природні ресурси – водні ресурси, атмосферне повітря та ін.)¹.

Для аналізу та розмежування відповідних понять важливим, на наш погляд, є врахування таких положень. В. І. Андрейцев у науково-практичному коментарі глави 15 Господарського кодексу України говорить про «дві основні форми використання природних ресурсів (форми приналежності ресурсів суб'єктам): а) на титулі права власності; б) на титулі права постійного і тимчасового природокористування», наголошуючи, що «реалізація повноважень власності на природні ресурси відповідними суб'єктами права власності має здійснюватися з дотриманням певних імперативів незалежно від форми власності на природні ресурси (приватної; самоврядної (комунальної); державної; народної)»². Тобто відносини у сфері господарського освоєння, експлуатації, використання природних ресурсів базуються на праві власності чи праві користування, які своєю чергою відображають приналежність природних ресурсів конкретним суб'єктам. Зважаючи на це, можна обґрунтувати тенденцію до розмежування права природокористування як особливого правового титулу приналежності природних ресурсів певним суб'єктам та використання природних ресурсів як виду господарсько-економічної діяльності, пов'язаної з

¹ Шульга Є. В. Правове розмежування понять «раціональне природокористування» та «використання природних ресурсів» на прикладі лісового фонду / Є. В. Шульга // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право / ред. кол. : С. М. Ніколаєнко (голова) [та ін.]. – К., 2014. – Вип. 197, ч. 3. – С. 151–152.

² Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина [та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 280.

освоєнням природних ресурсів¹. Ю. О. Вовк, вказуючи, що використання людиною природних ресурсів (значна його частина) регламентується правом, висловив думку, що таку систему норм більш правильно називати природоресурсним правом, ніж правом природокористування, щоб не створювати враження, що мова йде тільки про суб'єктивне право². Слід зауважити, що поняття «право природокористування» справді більше підходить для позначення суб'єктивного права особи. З іншої сторони «природокористування», як було проаналізовано вище, може мати багато значень, зокрема, позначати весь «процес взаємодії людини з природою, в результаті якого відбувається включення природних об'єктів до сфери життєдіяльності людини»³. Термін «використання природних ресурсів» більш прийнятний при характеристиці конкретного виду діяльності щодо отримання користі, вилучення матеріальних чи нематеріальних компонентів природоресурсної матерії, а в юридичному «звучанні» – коли йдеться про правовідносини, що складаються у сфері цієї діяльності.

1.2. Правовий режим та правові титули використання природних ресурсів у сфері господарської діяльності

В умовах сьогодення природний ресурс як джерело споживання людиною природи, природний компонент, корисна властивість є економічно привабливим та набуває все більшого «майнового» звучання. Саме споживчі характеристики природних ресурсів в умовах ринкової економіки – передумова їх використання у найрізноманітніших галузях. З урахуванням характеристик природних ресурсів саме як матеріальних благ Ю. С. Шемшученко та В. І. Олещенко серед завдань подальшого розвитку екологічного права вказують на повнішу адаптацію галузі та відповідного законодавства України до ринкових умов господарювання, різноманітності форм власності як на природні ресурси, так і безпосередньо суб'єктів господарювання⁴.

¹ Кобецкая Н. Современные особенности правового регулирования отношений по использованию природных ресурсов / Н. Кобецкая // Закон и жизнь. – 2013. – № 9/3 (261). – С. 93.

² Вовк Ю. О. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды : учебное пособие. Общая часть // Вовк Ю. О. Вибрані праці / Вовк Юліан Олександрович / упоряд. А. П. Гетьман, М. В. Шульга ; відп. ред. М. В. Шульга. – Х. : Юрайт, 2013. – С. 608.

³ Шульга М. В. До питання про природоресурсове право / М. В. Шульга, Л. В. Лейба // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 208–211.

⁴ Шемшученко Ю. С. Проблеми розвитку екологічного права та законодавства на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко, В. І. Олещенко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 11.

Нормативне регулювання відносин, які складаються у сфері господарського використання природних ресурсів, закріплене у главі 15 Господарського кодексу України «Використання природних ресурсів у сфері господарювання». Господарський кодекс України в ст. 148 відтворює конституційне положення про право власності Українського народу на природні ресурси. Наступні частини цієї статті та інші статті глави 15 – це в основному бланкетні норми, які відсилають до спеціального законодавства в галузі приналежності та використання природних ресурсів. До глави 15 Господарського кодексу України включені також положення щодо права природокористування. В ст. 149 «Використання природних ресурсів суб'єктами господарювання» вказується, що суб'єкти господарювання використовують у господарській діяльності природні ресурси в порядку спеціального або загального природокористування відповідно до цього Кодексу та інших законів. Однак, ця стаття за логікою викладу мала б визначати загальні положення режиму використання природних ресурсів, вказувати на можливість використання природних ресурсів на праві власності, спеціального природокористування, в тому числі оренди. Крім цього, для господарської діяльності загальне природокористування взагалі не прийнятне. В ст. 151 під назвою «Використання природних ресурсів на праві користування» зазначаються умови, підстави здійснення спеціального природокористування, але її формулювання теж надто загальне, не чітке («суб'єктам господарювання для здійснення господарської діяльності надаються в користування на підставі спеціальних дозволів (рішень) уповноважених державою органів земля та інші природні ресурси (в тому числі за плату або на інших умовах)»¹).

Крім положень глави 15 Господарського кодексу України, практичну цінність для правового регулювання відносин використання природних ресурсів у сфері господарювання має такий добір правових засобів Кодексу як реєстрація інвестицій, ліцензування, паспортизація, господарські договірні конструкції, господарсько-правова відповідальність. Важливе значення для пошуку оптимальної моделі використання природних ресурсів має також положення ч. 1 ст. 5, відповідно до якого правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів. Іншими словами, у цій нормі продиктована об'єктивна необхідність збалансованого поєднання публічно-правових та приватноправових засобів врегулювання

¹ Кобецька Н. Р. Правовий режим приналежності і використання природних ресурсів та його закріплення в Господарському кодексі України / Н. Р. Кобецька // Реалізація чинних Цивільного та Господарського кодексів України: проблеми та перспективи : зб. наук. праць (за матеріалами науково-практичної конференції, м. Київ, 24 листопада 2005 р.) / редкол. : О. Д. Крупчан (голова) [та ін.]. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2006. – С. 71.

відносин, що складаються в процесі здійснення господарської діяльності, в тому числі і щодо використання природних ресурсів.

У цілому концепція господарсько-правового режиму використання природних ресурсів лежить у площині таких категорій, як «господарська діяльність», «майно» суб'єктів господарювання. Легальне визначення поняття господарської діяльності міститься у ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України як діяльності суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. У господарсько-правовій літературі підходи до переліку ознак господарської діяльності загалом відповідають закладеному у Кодексі законодавчому підходу до розуміння даного терміну та зводяться до таких: а) господарська діяльність здійснюється у сфері суспільного виробництва (і ніяк не у сфері особистого споживання); б) ця діяльність спрямована на задоволення приватних інтересів суб'єктів господарювання за умови дотримання ними певних публічних інтересів; в) вона пов'язана з тією стороною суспільного виробництва, у якій здійснюється господарське використання майна; г) це діяльність, що організовує виробництво та використання майна; д) результати господарської діяльності мають вартісний характер¹. Вищенаведені ознаки розкривають поняття господарської діяльності у широкому її розумінні. Хоча варто відзначити, що окремі дослідники схиляються до більш лаконічного визначення цієї фундаментальної категорії господарського права, яке свого часу було запропоноване В. В. Лаптевим: «Господарська діяльність – це діяльність, яка пов'язана із виробництвом і реалізацією продукції, виконанням робіт та наданням послуг, а також із забезпеченням їх виробників необхідними ресурсами (майном)»². Одночасно, незалежно від того, який підхід обрати, серед ознак господарської діяльності важливою рисою є використання майна суб'єктами господарювання при її здійсненні.

Непересічне значення наявності відповідного майна з можливістю подальшого його використання суб'єктами господарювання, що закріплене за ними на відповідному правовому титулі, обумовило необхідність включення до Господарського кодексу України окремого розділу III під назвою «Майнова основа господарювання». Саме ж поняття майна закріплене у ч. 1 ст. 139 Кодексу як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи

¹ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина [та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 11; Господарське право України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / В. М. Гайворонський, В. П. Жушман, Н. В. Погорецька [та ін.] ; за ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Х. : Право, 2005. – С. 3–8.

² Теоретические проблемы хозяйственного права / под ред. В. В. Лаптева. – М. : Наука, 1975. – С. 24.

використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів.

Природні ресурси відповідно до Господарського кодексу України сприймаються як майно і це дозволяє за логікою господарсько-правового регулювання поширювати на них правовий режим використання майна в цілому. З урахуванням законодавчого підходу у господарсько-правовій доктрині вказується, що природні ресурси як особлива категорія майна, що використовується у сфері господарювання, характеризуються специфічним правовим режимом, якому притаманні такі риси: 1) спеціальне регулювання; 2) визначення природних ресурсів (землі, надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, що знаходяться в межах території України, природних ресурсів її континентального шельфу, виключної/морської економічної зони) об'єктами права власності Українського народу, що реалізується від імені народу органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України; 3) закріплення за кожним громадянином права користування (відповідно до закону) природними об'єктами права власності Українського народу; 4) використання суб'єктами господарювання в їх господарській діяльності природних ресурсів у порядку спеціального або загального природокористування відповідно до актів законодавства; 5) можливість отримання суб'єктами господарювання для здійснення господарської діяльності природних ресурсів на праві власності або праві користування; б) закріплення за суб'єктами господарювання низки спеціальних прав та обов'язків щодо використання природних ресурсів, наданих на праві власності або праві користування¹.

Без сумніву, сьогодні неправильно було б ігнорувати той факт, що поступове втягнення природних ресурсів у товарний оборот зумовлене об'єктивними тенденціями розвитку господарсько-економічної системи, призводить до поширення на них приватноправових механізмів регулювання і все ширшого використання цивільно-правових та господарсько-правових конструкцій. Однак природні ресурси не є майном у розумінні ст. 139 Господарського кодексу України, а наділені своєю специфікою, на відміну від будь-яких інших матеріальних цінностей і благ, про що неодноразово наголошується в еколого-правовій науковій літературі. Ознаки самих природних об'єктів та ресурсів визначають особливий правовий режим щодо включення їх у цивільний (господарський) оборот, який зародився ще в римському праві.

Значення має також розуміння єдності та відмінності понять «природний об'єкт» і «природний ресурс». Традиційно визначаючи природний

¹ Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2005. – С. 173–174.

ресурс як джерело споживання людиною природи, природний компонент, властивість, що використовується людиною, йому надається більш «майнового» спрямування, ніж категорії природного об'єкта, яка несе в собі більш природоохоронне навантаження. При цьому сьогодні все частіше простежується розмежування цих категорій. Однак слід застерегти від необґрунтованого «оречевлення» природних ресурсів, оскільки власне природні характеристики суттєво відрізняють їх від майна, речей у цивільно-правовому розумінні. Штучне предметне розмежування природних об'єктів як об'єктів природоохоронних відносин і природних ресурсів як об'єктів природноресурсових відносин може вихолостити їх суттєво значимі характеристики. Тому навіть при формально більш правильному застосуванні поняття «природний ресурс» у характеристиці відносин використання природної матерії, індивідуалізації компонентів природи, залучення окремих їх частин до господарського обороту та договірних відносин необхідно враховувати таку їх специфіку: вони є об'єктами природного походження і не створюються людською працею; не підлягають простому відтворенню в процесі виробництва як товар, частина з них взагалі є вичерпними і невідтворюваними; на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості; всі вони існують у нерозривному зв'язку між собою, з навколишнім природним середовищем, природними екосистемами, розвиваються за об'єктивними законами природи¹. Як наголошує В. І. Андрейцев, земля, як і інші природні ресурси, має біологічну й екологічну, а також матеріально-правову природу, а не майновий, речовий характер, які можуть бути віднесені до загальної категорії нерухомості, але не в тому значенні, як це визначено ЦК України, оскільки це може привести до штучної зміни їх фізичної та правової природи й відповідного правового режиму².

Як йшлося в попередньому підрозділі, аналіз положень глави 15 Господарського кодексу України показує, що відносини у сфері господарського освоєння, експлуатації, використання природних ресурсів базуються на праві власності чи праві користування, які своєю чергою відображають приналежність природних ресурсів конкретним суб'єктам (правові титули володіння природними ресурсами). Використання ж у земельному та окремих законодавчих актах природноресурсного законодавства (р. II Лісового кодексу України) конструкції «права на природні ресурси» дає підстави вести мову про особливі прояви (види) речових прав на природні ресурси. У цивільному праві під речовим правом прийнято розуміти право, яке

¹ Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – 2-е вид. перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 59.

² Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев. – Донецьк : Національний гірничий університет, 2011. – С. 240.

забезпечує задоволення інтересів уповноваженої особи шляхом безпосереднього впливу на річ, що перебуває у сфері її володіння¹. До нього відносять право власності та речові права на чуже майно. Виходячи з цивільно-правового поняття речових прав, права на природні ресурси можна визначити як юридично закріплені можливості, які забезпечують задоволення інтересів уповноваженої особи в раціональному й ефективному використанні природних ресурсів шляхом безпосереднього впливу на природні ресурси, що перебувають у сфері її володіння². В широкому розумінні поняття «види прав на природні ресурси» вживається як родовий термін, що позначає право власності на землю, води, надра, ліси, тваринний світ й інші природні ресурси та права на природні ресурси осіб, що не є їх власниками. Таке визначення даної категорії знаходимо у словнику еколого-юридичних термінів А. К. Голіченкова³.

Гостру дискусію та особливу увагу провідних російських науковців⁴ викликало питання регулювання речових прав на природні ресурси з поширенням на них положень цивільного законодавства, у зв'язку з затвердженням і оприлюдненням для обговорення Концепції розвитку законодавства про речове право, що стала складовою єдиної Концепції розвитку цивільного законодавства Російської Федерації⁵. Основною новацією, що спричинила негативну реакцію фахівців у сфері екологічного права, стала спроба перенесення норм про сервітути та інші речові права із природо-ресурсних кодексів у Цивільний кодекс РФ та значне розширення переліку речових прав шляхом включення до нього тих прав, котрі, як правильно відзначає Ю. І. Щуплецова, мають іншу природу⁶. Т. В. Петрова категорично заперечує основну тезу, що лежить в основі Концепції – цивільно-правову природу будь-яких прав на природні ресурси, та виступає проти виключення із земельного законодавства, іншого законодавства про природні ресурси правових норм, що забезпечують реалізацію обмежень права власності на природні ресурси в публічних інтересах і еколого-

¹ Яворська О. С. Речові права за римським правом і сучасний рівень законодавчого регулювання [Електронний ресурс] / О. С. Яворська // Інтернет видання «Юриспруденція on-lain». – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=354>.

² Кобецька Н. Р. Особливості прав на природні ресурси / Н. Р. Кобецька // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : збірник наукових статей. Вип. XXVI. – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2011. – С. 196.

³ Голіченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов / А. К. Голіченков. – М. : Издательский Дом «Городец», 2008. – С. 21.

⁴ Цьому присвячений, зокрема, окремий випуск журналу « Экологическое право» // Экологическое право. – 2009. – № 4–5.

⁵ Концепция развития законодательства о вещном праве: проект рекомендован Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации к опубликованию в целях обсуждения (протокол №3 от 18 марта 2009 года) [Електронний ресурс] // Портал российского Центра частного права. – Режим доступа: http://www.privlaw.ru/vs_info4.html.

⁶ Щуплецова Ю. И. Отдельные аспекты систематизации вещных прав на природные ресурсы [Електронний ресурс] / Ю. И. Щуплецова. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/294528/>.

правових вимог¹. Солідарний із наведеними вище міркуваннями вченої і М. М. Бринчук, який вказує на те, що земля та інші природні ресурси, що знаходяться не тільки в публічній, а й у приватній власності, можуть використовуватися лише з урахуванням публічного інтересу підтримання екологічного благополуччя та шляхом введення суттєвих екологічних обмежень під час реалізації повноважень власника. «Біда» екологічного, як і природноресурсового права, – продовжує автор, – полягає в тому, що при регулюванні відносин з приводу землі, інших природних ресурсів і природи в цілому ця галузь не володіє власним методом правового регулювання. Ми, як і інші галузі, змушені запозичувати методи – імперативний і диспозитивний – двох традиційних галузей права: адміністративного та цивільного. І відповідно, при реалізації цих методів в екологічному праві використовуються якісь форми, в яких вони опосередковуються, – договори, контроль, експертиза тощо. Але в екологічному та природоресурсному праві ці форми наповнюються специфічним змістом, що в кінцевому підсумку і дало підставу для виділення наших галузей права².

Специфічний еколого-правовий режим використання природних ресурсів обумовлює особливі підходи до законодавчої регламентації права власності та права користування останніми і в Україні. Нормативне регулювання зазначених відносин містить у своїй основі конституційно-правові норми та завершується більш деталізованою регламентацією в актах природоресурсного законодавства. Непересічне значення природоресурсних кодексів у регламентації відносин власності на природні ресурси дозволяє І. І. Каракашу стверджувати, що інститут права природноресурсової власності за своєю юридичною природою об'єктивно є інститутом природноресурсового права як комплексної правової галузі у вітчизняній правовій системі³. М. В. Краснова обґрунтовано піддає критиці як таку, що не враховує науково-методологічних засад, принципів екологічного права, позицію львівських учених – авторів концепції права довкілля⁴, згідно з якою до предмета екологічного права не включаються відносини права власності на об'єкти та ресурси природи⁵.

¹ Петрова Т. В. Права на природные ресурсы в Концепции развития законодательства о вещном праве [Електронний ресурс] / Т. В. Петрова. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/294528/>.

² Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики [Електронний ресурс] / М. М. Бринчук. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/294528/>.

³ Каракаш І. І. Проблема галузевої приналежності інституту права природноресурсової власності / І. І. Каракаш // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / редкол. : С. В. Ківалов [та ін.]. – Одеса : Юридична література, 2014. – Вип. 71. – С. 238.

⁴ Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин [та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 14–15; Пилипенко П. Про право довкілля та його предмет / П. Пилипенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 193.

⁵ Краснова М. В. Проблеми методології екологічного права щодо його предмета / М. В. Краснова // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 груд. 2014 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – С. 46.

Право власності на природні ресурси характеризується загальними ознаками інституту власності в цілому, а саме: абсолютний характер права власності на природні ресурси; обмежений характер права власності на природні ресурси, що полягає в покладенні деяких обов'язків на власників; невідчужуваність права власності на природні ресурси, крім випадків, установлених законом (ч. 5 ст. 41 Конституції України); непорушність права власності (ч. 4 ст. 41 Конституції України). Поряд із загальними ознаками, воно має й спеціальні риси, а саме: 1) характерною рисою права власності на природні ресурси має бути екологізація всіх її форм і відносин; 2) публічно-правовий характер права власності на природні ресурси; 3) право власності на природні ресурси не є всеосяжним, адже не всі природні ресурси можуть перебувати у власності, а лише ті, що є відносно стабільними, підлягають індивідуалізації – земля, надра, води, ліси, тваринний і рослинний світ, природно-заповідний фонд; 4) природні ресурси є самостійними об'єктами права власності, хоча в природному стані вони взаємопов'язані; 5) природні ресурси, хоч і є самостійними об'єктами права власності, але нерозривно пов'язані; 6) природні ресурси як об'єкти природного походження, не мають вартості та не є майном у власному розумінні цього слова; 7) на деякі природні ресурси законодавчо встановлено виключне право власності народу або держави, яке означає, що ніхто, крім цих суб'єктів, не може мати у власності надра, води, ліси та землі деяких категорій; 8) норми права, які регулюють відносини власності на природні ресурси, об'єднуються в інститут природоресурсового права й законодавства¹. Сьогодні вітчизняна конституційна та природоресурсна концепції права власності на природні ресурси оптимально поєднують у собі наведені вище доктринальні ознаки, адже вітчизняне законодавство закріплює як право власності Українського народу на природні ресурси, так і право приватної власності на окремі природні ресурси.

Як правильно відзначає Г. А. Павлов, «формула права власності на природні ресурси повинна бути формулою політико-економічного змісту» та динамічно відображати економічні зміни, що відбуваються у суспільстві². Розглядаючи право власності на природні ресурси як речове право, що спрямоване на забезпечення інтересів уповноваженої особи, слід пам'ятати про особливий режим природних ресурсів і встановлення щодо них права власності Українського народу. Конструкція права власності Українського народу на природні ресурси не є бездоганною і за останнє 20-річчя як теоретики, так і практики неодноразово наголошували на

¹ Заєць О. І. Розвиток сучасної правничої думки про право власності на природні ресурси та комплекси в Україні / О. І. Заєць // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – Юридичні науки – 2005. – № 63. – С. 11–12.

² Павлов Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / Г. А. Павлов. – Ростов н/Д : Изд-во РГПУ, 1998. – С. 153.

потребі вдосконалення правового механізму реалізації права власності народу України на природні ресурси. В одних наукових дослідженнях обґрунтовується визнання її самостійною формою власності на природні ресурси як з позиції суб'єктно-об'єктного складу, так і з погляду правових можливостей суб'єктів щодо реалізації прав та обов'язків власників, в інших висловлюються критичні міркування щодо цього інституту. Переважно цивілістичний підхід полягає в тому, що шляхом запровадження права власності Українського народу на природні ресурси, по суті введено окрему категорію права, і конструкція «права власності Українського народу» повинна бути переглянута, а в основі майбутнього конституційного розподілу повинен лежати поділ власності на державну, комунальну та приватну¹. І. І. Каракаш вважає, що більш придатним для конституційного визначення місця народної власності на природні об'єкти є їх закріплення не на праві народної власності, а на засадах народного надбання і народної приналежності². Більшість все ж позитивно сприймають конституційну модель права власності Українського народу, проте із необхідністю нагального корегування положень ст. 13 Конституції України та вдосконалення її об'єктного складу та правового механізму здійснення прав власника від імені народу України. Форми здійснення конституційного права власності докладно подані щодо права власності на землю в монографії В. В. Носіка³ та знаходять подальший розвиток у дослідженнях інших науковців⁴. У частині наступної реформації правового механізму здійснення права власності від імені народу України вітчизняні науковці наголошують на потребі чіткого відмежування об'єктів права власності Українського народу від об'єктів права власності інших суб'єктів права (зокрема, держави, фізичних та юридичних осіб), науковому осмисленні перешкод, що об'єктивно виникають на шляху реалізації Українським народом правомочностей власника⁵. У цьому зв'язку слід погодитись із міркуваннями О. І. Настіної щодо доцільності узгодження положень земельного, екологічного, природноресурсового права, адже прогалини та невід-

¹ Стефанчук Р. О. Формулювання цивілістичних завдань для Конституційної комісії / Р. О. Стефанчук // П'яті юридичні диспути з актуальних проблем приватного права, присв. пам'яті Є. В. Васильовського : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 22 травня, 2015 р.) / упоряд. та відп. ред. І. С. Канзафарова. – Одеса : Астропринт, 2015. – С. 227.

² Каракаш І. І. Проблема вдосконалення концептуальних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси у конституційному вимірі / І. І. Каракаш // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2013. – Т. 13. – С. 290–291.

³ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 303–322.

⁴ Перчеклій І. Проблеми визначення форм реалізації права власності Українського народу на природні ресурси / Інесса Перчеклій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 116–123.

⁵ Перчеклій Інесса Миколаївна Право власності Українського народу на природні ресурси : еколого-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсне право / І. М. Перчеклій. – К., 2015. – С. 12.

повідність правового регулювання породжують не лише правові колізії, а й стають причинами негативних наслідків правозастосовної практики, результатами якої може бути порушення проголошеного Конституцією України охоронюваного законом права власності на природні ресурси¹.

В. В. Костицький вказує, що право власності Українського народу на природні ресурси має як конституційно-правову, екологічну, так і цивільно-правову складову, а механізм реалізації абсолютних прав народу на природні об'єкти може здійснюватися через поєднання державної і приватної форм власності². Привілейований статус держави як абсолютного власника всіх природних ресурсів нині трансформується і набуває різних проявів, а, відповідно, й обсягів повноважень, методів і форм їх реалізації. Держава, зберігаючи за собою статус владного суверена-управлінця, одночасно (саме у відносинах природокористування та приналежності природних ресурсів) стає рівноправним з іншими учасниками суб'єктом, що використовує публічні прерогативи і владний потенціал з одночасним забезпеченням певної автономії інших власників і користувачів. Як зазначає В. В. Носік, «у Конституційній концепції права власності на землю Українського народу суттєво змінюється правове становище держави як рівноправного суб'єкта права власності на землю серед фізичних і юридичних осіб, держава в особі центральних і місцевих органів як суб'єкт права власності на землю може набувати й реалізовувати суб'єктивні права на землю і виконувати обов'язки, підпорядковуючись тим самим конституційним принципам охорони довкілля, прав і свобод громадян, соціальної спрямованості економіки, якими мають керуватись фізичні та юридичні особи»³. Виведення частини природних ресурсів з-під власності держави веде, відповідно, до позбавлення її можливості займати місце власника у всіх природоресурсних відносинах. Одночасно, держава і далі залишається (й об'єктивно повинна залишатися) основним суб'єктом власності на природні ресурси, наділяючись конкретними правами власника та відповідними правовими засобами їх реалізації, що забезпечують ефективне здійснення її повноважень.

Важливою рисою національного природноресурсового законодавства, що свідчить про сприйняття світових тенденцій щодо права власності на

¹ Настіна О. І. Право власності на природні ресурси: співвідношення норм земельного, екологічного й природоресурсового права / О. І. Настіна // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2012. – Вип. 173. – Ч. 1. – С. 144–145.

² Костицький В. В. Право власності Українського народу на природні ресурси у контексті теолого-соціологічного праворозуміння / В. В. Костицький // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 груд. 2014 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – С. 39–40.

³ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 132.

природні ресурси, є закріплення права приватної власності на останні. Приватна власність знайшла своє місце щодо землі (земельних ділянок), лісів та об'єктів тваринного світу. Стосовно права приватної власності, особливе значення має встановлення та юридичне забезпечення виконання власником обов'язків збереження, відтворення природного об'єкта, підтримання його в належному стані, необхідному для забезпечення його цільового використання. З іншого боку, варто вказати на необхідність врахування законодавцем особливого статусу власника природного ресурсу при визначенні повноважень щодо використання природних ресурсів, закріплених за ним на праві власності. Так, відповідно зі ст. 14 Лісового кодексу України громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, мають право власності на лісові ресурси та їх використання в порядку, визначеному цим Кодексом. При цьому виникає питання щодо правового режиму здійснення власниками лісів спеціального використання лісових ресурсів, наприклад, побічних лісокористувань, адже відповідно до ст. 69 Лісового кодексу України такий вид здійснюється на підставі дозволу, що видається власником лісів. У статтях Лісового кодексу, що регулюють використання лісових ресурсів, не враховані особливості такого використання власниками. Логічно було б встановити права власників на здійснення окремих видів спецкористувань, зокрема, заготівлі другорядних лісових матеріалів та побічних лісокористувань, без дозволів і безоплатно, із збереженням водночас дозвільного порядку проведення рубок.

Позитивно сприймаючи тенденцію до розширення відносин приватної власності на природні ресурси, варто наголосити, що цей процес має бути підтверджений більш раціональним і ефективним їх використанням та управлінням з боку приватних власників, ніж суб'єктів державної чи комунальної власності. Як правильно зауважує І. І. Каракаш, справжній власник, будучи суб'єктом управління, повинен прагнути будувати процеси управління ефективніше, порівняно з суб'єктом, не наділеним правами власності на об'єкт управління¹. Водночас при вирішенні питання щодо приватної власності на природні ресурси і комплекси варто враховувати не тільки соціальне й економічне значення цих об'єктів, а перш за все їх екологічну важливість². У цьому сенсі слід повністю погодитись із слушним застереженням Т. І. Макарової, що закріплення права власності на природні ресурси, пов'язане також із численними обмеженнями, фор-

¹ Каракаш І. І. Вплив ринкових відносин на перетворення природноресурсової власності в Україні / І. І. Каракаш // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Одеса : Юридична література, 2007. – Вип. 30. – С. 148.

² Соколова А. К. Проблеми законодавчого забезпечення права власності на природні ресурси та комплекси / А. К. Соколова // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2013. – Вип. 124. – С. 86.

мою яких виступає надання власності на природні ресурси публічно-правового характеру та з одночасним закріпленням права приватної власності на природні ресурси. Обмеження права власності, які встановлюються законодавством, повинні виходити з інтересів суспільства і бути засновані на тому, що право приватної власності у відносинах між суб'єктами носить абсолютний характер¹. Адекватна регламентація відповідних обмежень та обов'язків приватних власників у поєднанні з принципом ефективного використання природних ресурсів повинні лягти в основу подальшого законодавчого процесу закріплення більш широкого кола природних ресурсів, на яких би поширювалось право приватної власності.

Суспільне визнання і конституційне гарантування права приватної власності на землю, законодавче закріплення можливості використання інших природних ресурсів на праві приватної власності не змінює публічного характеру відносин у сфері використання природних ресурсів на різних правових титулах і водночас надає окремим природоресурсним відносинам публічно-приватного характеру². Право власності на природні ресурси має відображати загальносуспільні цілі. В ідеалі держава має стати виразником і захисником публічного (суспільного) екологічного інтересу, концепція якого докладно розроблена М. І. Васильєвою. На її думку, публічні екологічні інтереси – це інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини та її майбутніх поколінь, у справедливому розподілі благ, що отримані від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються та гарантуються державою³. Саме цей публічний інтерес повинен формувати мету, принципи та вибір засобів правового регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виходячи з нього повинна формуватися побудова системи економічних, екологічних, політичних, ідеологічних, правових пріоритетів. Такий законодавчий підхід перетворює відносини власності на природні ресурси на суспільні відносини публічно-приватного характеру та зумовлює комплексне застосування норм і методів публічного та приватного права. Як слушно

¹ Макарова Т. И. Право частной собственности на природные ресурсы: некоторые теоретические и прикладные проблемы [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова // Юридический журнал. – 2007. – № 1 (9). – С. 57–61. – С. 61. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_7.doc.

² Носік В. В. Методологічні основи розвитку екологічного права: українські реалії та європейські перспективи / В. В. Носік // Екологічне право в системі міждисциплінарних зв'язків: методологічні засади : матеріал «круглого столу» (Харків, 4 груд. 2015 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2015. – С. 61.

³ Васильева М. И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2004. – № 4. – С. 12–13.

відзначає Р. В. Афанасієв, для найбільш повного забезпечення публічних інтересів з урахуванням інтересів приватних власників (користувачів) природних ресурсів потрібен особливий публічно-приватний механізм правового регулювання, пов'язаний з певними, часом істотними, обмеженнями в користуванні та розпорядженні правом власності на природні ресурси¹.

Ще одним видом прав на природні ресурси є право користування. Своєрідним речовим природоресурсним правом можна вважати право постійного користування природними ресурсами. Це, наприклад право постійного користування лісами, право постійного користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (зокрема, для будівництва підземних сховищ нафти, газу, відходів), тощо. Права постійних користувачів у таких відносинах, безумовно, відрізняються від прав суб'єктів, що здійснюють використання природних ресурсів у межах визначеного терміну на підставі дозволу чи договору, оскільки вони мають іншу правову природу. Право постійного користування природними ресурсами, зокрема, право постійного користування та право оренди земельної ділянки відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» віднесено до речових прав на нерухоме майно, що підлягають реєстрації. Речові права на природні ресурси завжди носять похідний характер від права власності. Речове право та право власності, як зазначає В. В. Цюра, співвідносяться як взаємозалежні елементи, які не можуть існувати одне без одного, але все ж таки це альтернативні поняття, оскільки речові права спрямовані на обмеження абсолютизму права власності та не можуть існувати без права власності².

Новацією сучасного українського законодавства є запровадження стосовно природних ресурсів відомого ще з римського права речового права на чуже майно – сервітуту. Таке право передбачене передовсім у положеннях Цивільного кодексу України, де в рамках ст. 401 визначено, що право користування чужим майном (сервітут) може встановлюватись щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів (земельний сервітут) або іншого нерухомого майна для задоволення потреб інших осіб, які не можуть бути задоволені іншим способом. Сервітут може належати власникові сусідньої земельної ділянки, а також іншій, конкретно визначеній особі (особистий сервітут). Аналізуючи наведену статтю Цивільного кодексу України, цивілісти наголошують на тому, що в ній не зовсім чітко про-

¹ Афанасієв Р. В. Адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Роман Володимирович Афанасієв. – К., 2010. – 20 с.

² Цюра В. В. Речові права на чуже майно : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Вадим Васильович Цюра. – К., 2007. – С. 6.

слідковується відмінність між земельним та особистим сервітутом. Перш за все при характеристиці земельного сервітуту немає вказівки, що він встановлюється на користь іншого майна, що є важливим в силу тієї обставини, що саме з нею пов'язується така властивість земельного сервітуту, як неможливість його припинення зі зміною власника. Більше того, з другої частини наведеної статті незрозуміло, за яким принципом слід виділяти земельні та особисті сервітути, а якщо і виділяти, то які сервітути слід кваліфікувати як особисті. Якщо йти за логікою законодавця, то виходить, що земельними є сервітути, які належать власникові (володільцеві) земельної ділянки, а особистими – ті, які належать «іншим, конкретно визначеним особам»¹. В. І. Нагнибіда зауважує також, що в Цивільному кодексі України, крім загального поняття сервітуту, варто було б чітко розмежувати специфіку земельних та особистих сервітутів². Однак Цивільний кодекс України повинен давати загальну характеристику сервітутів чи інших речових прав на чуже майно, а вже безпосередня їх деталізація логічно має здійснюватись у рамках спеціальних природоресурсних кодексів, адже сьогодні йдеться не тільки про земельний сервітут, на нормативному рівні закріплений також лісовий сервітут, а в перспективі передбачається законодавча регламентація й інших природоресурсових сервітутів. Такий підхід очевидно є правильним, адже земельний сервітут (як і інші природоресурсові сервітути, закріплені поресурсовими законодавчими актами) відрізняється від класичних цивільно-правових сервітутів³. Як справедливо зауважує Черкашина М. К., природоресурсовий сервітут відрізняється від цивільного сервітуту та є окремим правовим явищем, спільною рисою якого поряд із правом загального та правом спеціального природокористування визначається користування так званими чужими природними ресурсами, які не є власністю природокористувача⁴.

Крім традиційних, врегульованих земельним і цивільним законодавством, та докладно досліджених у земельно-правовій науці, земельних сервітутів⁵, діюче природоресурсне законодавство закріплює можливість установа лісового сервітуту. Аналізуючи ст. 23 Лісового кодексу України, можна виділити два види сервітутів: публічний і приватний. Спе-

¹ Нагнибіда В. І. Проблеми формування сучасної моделі сервітутних прав в Україні в контексті досвіду європейських країн / В. І. Нагнибіда // Приватне право і підприємництво. – 2009. – Вип. 8. – С. 72.

² Нагнибіда В. І. Ефективність правового регулювання речових прав на чуже майно / В. І. Нагнибіда // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2012. – № 1. – С. 283.

³ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 260.

⁴ Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Костянтинівна Черкашина. – Х., 2008. – С. 6.

⁵ Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Роман Ігорович Марусенко. – К., 2005. – 18 с.

цифіка публічних сервітутів полягає в тому, що вони обумовлюються суспільними (публічними) інтересами та встановлюються стосовно невизначеного кола осіб. Наприклад, публічним земельним сервітутом пропонується вважати право обмеженого користування чужою земельною ділянкою, встановлюване для необмеженого кола осіб законом, іншим нормативним актом, рішенням суду¹.

Слід зазначити, що за міркуваннями науковців, сферою наукового інтересу виступають природноресурсові сервітутути, з приводу доцільності закріплення публічних сервітутів не є однотайними. Так, Т. І. Макарова доволі позитивно сприймає конструкцію публічного сервітуту. Дослідниця наполягає на доцільності введення в Екологічний кодекс Республіки Білорусь, а слідом за ним у цивільне і природоресурсне законодавство – земельне, водне, лісове, інституту публічного сервітуту, який встановлює приватноправові і публічно-правового гарантії як для осіб, які здійснюють господарську діяльність у порядку спеціального природокористування та володіють в зв'язку з цим речовими правами на ділянки природних ресурсів, так і для осіб, які здійснюють загальне природокористування². Серед вітчизняних науковців таку позицію поділяє М. К. Черкашина³.

Наші міркування з приводу доцільності існування публічних сервітутів містять у своїй основі такі аргументи. Публічний лісовий сервітут передбачає право громадян вільно перебувати в лісах державної і комунальної власності (ч. 2 ст. 23 Лісового кодексу України). Ч. 3 цієї ж статті закріплює: «Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду» (приватний сервітут). Зміст публічного лісового сервітуту щодо забезпечення прав громадян на вільне перебування в лісі відтворює норму ст. 66 Лісового кодексу України «Загальне використання лісових ресурсів»: «Громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами України». Встановлення сервітуту є більш логічним стосовно приватних власників та конкретних прав визначеного кола осіб, на користь яких він встановлюється. Щодо законо-

¹ Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Роман Ігорович Марусенко. – К., 2005. – С. 6.

² Макарова Т. И. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь) [Електронний ресурс] / Т. И. Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол. : В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск : БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 108–120. – С. 7–8. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_11.doc.

³ Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Костянтинівна Черкашина. – Х., 2008. – С. 6.

давчого закріплення прав громадян на користування природними ресурсами для задоволення особистих життєво необхідних потреб, їх вільного доступу до природних благ, більш обґрунтованим буде використання традиційної еколого-правової конструкції «права загального природокористування», яке, як обґрунтовувалось у попередньому підрозділі, більше тяжіє до системи екологічних прав, зокрема, права на безпечне довкілля. Виходячи з цього, права громадян, які передбачають можливості вільного доступу до природних ресурсів та користування ними для особистих життєвих потреб, могли б закріплюватися не в розділах поресурсових законодавчих актів, які регулюють використання лісових, водних, фауністичних та інших ресурсів, а в перших розділах, з наголосом на їх приналежності до життєво важливих екологічних прав людини¹. Подібну позицію займає Я. В. Оніка, яка вказує, що право громадян перебувати у лісах державної та комунальної власності слід виключити із ст. 23 Лісового кодексу України, оскільки це право є правом загального використання лісових ресурсів і вже закріплено у ст. 66 Кодексу та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»². Свідченням того, що конструкція публічного сервітуту не виправдала себе, є російське природоресурсне законодавство, в рамках якого початково встановлювались різного характеру публічні сервітути (земельні, лісові, водні), але яке сьогодні відмовилося від такої конструкції, замінивши її нормами про загальну доступність водних об'єктів загального користування (ст. 6 Водного кодексу РФ) чи про право вільного перебування громадян в лісах (ст. 11 Лісового кодексу РФ).

Ч. 6 ст. 23 Лісового кодексу України передбачено правило, за яким положення Цивільного та Земельного кодексів України застосовуються до лісових сервітутів у частині, що не суперечить вимогам цього Кодексу. Дана норма відображає логіку застосування загальних та спеціальних норм і передбачає застосування положень Лісового кодексу України як спеціального природоресурсного кодифікованого акту, яким регламентовані відносини, що виникають з приводу охорони та раціонального використання лісів. Одночасно, цитована вище норма Кодексу викликає певне несприйняття науковцями. Так, у цивільно-правовій доктрині вказується, що положення Лісового кодексу України не повинні суперечити нормам Цивільного кодексу України, оскільки саме цивільне законодавство впро-

¹ Кобецька Н. Р. Природноресурсові сервітути за законодавством України / Н. Р. Кобецька // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю створення юридичного факультету НУБіП (19–20 травня 2011 р., м. Київ, Україна) / упор. О. М. Гончаренко. – К. : Видавничий центр НУБіУ України, 2011. – С. 330.

² Оніка Я. В. Речові права на земельні ділянки лісгосподарського призначення: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Ярослава Вікторівна Оніка. – Х., 2015. – С. 5.

ваджує інститут сервітуту та формулює загальні положення щодо нього, а Лісовий кодекс лише встановлює особливості лісових сервітутів як специфічних прав на чуже майно, що стосується користування земельною лісовою ділянкою. Спеціальний нормативний акт не повинен суперечити загальному, у протилежному разі останній нівелює положення, що запроваджені загальним. З огляду на зазначене, положення ч. 6 ст. 23 Лісового кодексу України пропонується переглянути¹. Втім, вважаємо, що у нормах Лісового кодексу України йдеться не про те, що у разі, якщо даний акт суперечить положенням Цивільного кодексу України чи Земельного кодексу України, то застосовуються саме його положення, а про те, що якщо ним передбачаються певні деталізовані норми щодо застосування фундаментальних засад цивільно-правового регулювання сервітутних відносин, то застосовуються саме вони.

У частині розвитку законодавства про природоресурсні сервітуту слід відзначити, що останніми роками правова доктрина поповнилась пропозиціями щодо запровадження інших природоресурсних сервітутів, зокрема, договірний характер, про які йтиметься в розділі 3.

Повертаючись до режиму використання природних ресурсів у господарській діяльності, слід зауважити, що сьогодні все частіше простежуються спроби перепідпорядкувати відносини, пов'язані з господарською (комерційною) експлуатацією природних ресурсів, господарському, а не екологічному (природоресурсному) праву. З точки зору В. К. Філатової для регулювання гірничих відносин більшою мірою підходять норми господарського права, в арсеналі якого використовується одночасно кілька методів правового регулювання². Б. Г. Розовський визначає метою раціонального природокористування забезпечення максимального задоволення постійно зростаючих потреб суспільства за рахунок наявних чи відтворюваних природних ресурсів, визначення найбільш ефективного, економічно вигідного з позиції народного господарства шляху їх використання без шкоди для життєвих інтересів людей. Він обґрунтовує неспроможність ефективного регулювання відносин природокористування в рамках екологічного права та робить висновок, що найбільш повно вирішити це завдання може господарське право³. Аналогічну позицію відстоює О. В. Шаповалова, відзначаючи, що адекватність обороту природних ресурсів у сфері господарювання проявляється насамперед у своєчасному орієнтуванні

¹ Оніка Я. В. Речові права на земельні ділянки лісгосподарського призначення: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Ярослава Вікторівна Оніка. – Х., 2015. – С. 14.

² Філатова В. К. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні : монографія / В. К. Філатова, Т. М. Шульга. – Х. : ФІНН, 2011. – С. 81.

³ Розовський Б. Г. «Северный полюс» экологического права / Б. Г. Розовский // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2012. – № 1 – С. 190–191.

державою підприємців на структурні зміни в економіці та господарських відносинах. Техніко-юридичні особливості Господарського кодексу України, на думку автора, дозволяють застосовувати комплекс запобіжних інструментів, а функції правових засобів іншої окремо-галузевої приналежності не здатні виконати таку роль¹. Концепцію господарсько-правового забезпечення використання природних ресурсів, під яким розуміється гарантування правовими засобами ефективного використання природних ресурсів у сфері господарювання при збереженні тенденції нарощування темпів економічного розвитку і дотриманні вимог екологічної безпеки, висуває А. Г. Бобкова².

Наведені міркування та категоричність висловлювань щодо пріоритетності господарсько-правових засобів навряд чи можуть бути сприйняті, адже розкривають тільки одну із граней правового регулювання використання природних ресурсів – господарсько-правову. Господарський кодекс України містить велику кількість бланкетних норм, і це стосується не тільки правового режиму використання природних ресурсів, а й інших сфер господарювання, у ньому дублюються ті положення, що передбачені природоресурсними кодексами, а тому він не здатен повною мірою регулювати складні за своїм характером відносини, що складаються з використання природних ресурсів. Об'єктивно існуючі особливості природних об'єктів і ресурсів, про які неодноразово говорилося, визначають їх особливий правовий режим. Саме це є основною підвалиною необхідності удосконалення та впровадження науково обґрунтованого правового режиму використання природних ресурсів (у тому числі, їх господарського використання) у рамках екологічного права. Внутрішнім процесом спеціалізації, спрямованим на відособлення, відгалуження юридичних норм для ефективнішого регулювання окремих ділянок видових суспільних відносин, як відзначається у правовій літературі, виступає диференціація правового регулювання³. Правове оформлення оптимального поєднання економічних, споживацьких інтересів у задоволенні ресурсних потреб економіки та екологічних інтересів, спрямованих на забезпечення життєво необхідної потреби існування в безпечному, ресурсно та екологічно збалансованому довіллі передбачає потребу використання міжгалузевого інструментарію в регулюванні досліджуваних відносин. Там, де оберта-

¹ Шаповалова О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Ольга Вікторівна Шаповалова. – Донецьк, 2007. – С. 14.

² Бобкова А. Г. Правове забезпечення використання природних ресурсів у сфери господарювання / Бобкова А. Г. // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. – Х. : Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 26–28.

³ Беляневич О. Про спеціалізацію в правовому регулюванні господарських договірних відносин / О. Беляневич // Право України. – 2010. – № 8. – С. 65.

ється особливий та складний за своїми властивостями об'єкт, неможливо послуговуватись набором засобів регулювання виключно однієї галузі, а втрата міжгалузевих зв'язків у таких випадках неминуче призведе до неякісного правового регулювання. У досліджуваній сфері відносин слід звертатись до різногалузевих засобів регулювання, які б максимально були підпорядковані діючому еколого-правовому режиму природних ресурсів. Саме від такої концепції слід відштовхуватись при виведенні та науковому обґрунтуванні еколого-правового режиму використання природних ресурсів.

Базовими принциповими положеннями для формування та вдосконалення еколого-правового режиму використання природних ресурсів є принцип екологізації та забезпечення сталого розвитку, про які вже згадувалося в попередньому підрозділі.

Поняття екологізації одним з перших ввів до наукового обігу В. В. Петров. Він визначав поняття «екологізація господарського законодавства» під якою, на його думку, слід розуміти втілення екологічних імперативів в зміст правових норм, що регулюють різні сторони господарської діяльності підприємств, організацій, установ та інших об'єктів. Завдання екологізації – «прив'язати» вимоги природоохоронних норм, звернені до всіх природокористувачів, до конкретних умов господарської діяльності підприємств та інших виробничо-господарських об'єктів; значення – в практичній реалізації моделі взаємодії екологічних і економічних інтересів, закладеної в нормах природоохоронного законодавства, в умовах господарської діяльності¹. Доктринальне поняття екологізації отримало поширення не тільки в екологічному праві, в теорії права, а й в інших галузях науки. Представники суспільних наук наголошують на особливій інтегруючій ролі екології в системі наук, переростання екології в різновид сучасної ідеології та сучасного світогляду – екологізм². Визначаючи екологізацію як загальний процес впровадження управлінських та технологічних рішень, які дозволяють підвищити ефективність використання природних ресурсів, М. Ф. Реймерс вказує на більш різностороннє її розуміння, включаючи ширше усвідомлення ролі природи в житті людини, тобто новий етап екологічної культури³. Це безпосередньо впливає з пріоритету законів розвитку природи і суспільства, які повинні дотримуватись у всіх сферах. Екологічна культура має стати своєрідним "кодексом поведінки", що лежить в основі людської діяльності.

¹ Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 70–71.

² Одум Ю. Р. Экология : в 2 т. / Ю. Р. Одум. – М. : Мир, 1986. – Т. 1. – С. 9; Сидоренко Л. І. Сучасна екологія. Наукові, етичні та філософські ракурси : навч. посіб. / Л. І. Сидоренко. – К. : ПАРАПАН, 2002. – С. 26.

³ Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – С. 591.

Концептуальною основою процесу екологізації в сучасних умовах, у тому числі і в галузі природокористування, виступає реалізація міжнародної стратегії сталого розвитку. Основним фундаментальним началом стратегії сталого розвитку є забезпечення єдності екологічної та економічної складової, їх узгодження, а не протиставлення. Досягнення балансу між діяльністю людини та захистом довкілля вимагає впровадження екологічних вимог у рішення державних органів усіх рівнів, у весь процес управлінської діяльності, в управління виробничими процесами, в конкретну поведінку індивідуальних суб'єктів. Як зазначає А. П. Гетьман, слід виробити систему науково-обґрунтованих заходів, спрямованих на взаємодію державних структур, корпоративних об'єднань та громадських організацій зі створення екологічно безпечної економіки, формування нового екологічного мислення всього населення країни та збереження біологічного різноманіття на засадах сталого розвитку¹. Правове закріплення економічних стимулів переходу до екологічної парадигми, – наголошують А. П. Гетьман та В. І. Лозо, – нагальна вимога сьогодення². Екологізація по-суті виступає одним із засобів забезпечення сталого розвитку. Сьогодні процес екологізації має всеохоплююче значення та передбачає екологізацію індивідуальної і суспільної свідомості, різних видів практичної діяльності, пов'язаної з впливом на об'єкти природи, екологізацію всіх елементів правової системи держави, включаючи правозастосовну практику та правотворчість, а також безпосереднє впровадження еколого-правових приписів у всі галузі законодавства³.

До характеристик еколого-правового режиму господарського використання природних ресурсів можна віднести такі.

1. Правове регулювання використання природних ресурсів забезпечується в своїй основі спеціальним природоресурсним законодавством. Закріплення прав на природні ресурси та особливостей їх використання здійснюється в рамках Земельного кодексу України, Лісового кодексу України, Кодексу України про надра, Водного кодексу України, Законів України: «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ» та багатьох інших. Акцент у них зроблений саме на раціональне використання природних ресурсів, а не на експлуатацію корисних властивостей природних ресурсів, наданих суб'єкту господарювання, про яку йдеться у ч. 1 ст. 152 Господарського кодексу України.

¹ Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / А. П. Гетьман, А. К. Соколова, Г. В. Анісімова [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 61.

² Гетьман А. П. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины : монография / А. П. Гетьман, В. И. Лозо. – Х. : Право, 2014. – С. 82.

³ Кобецька Н. Р. Екологізація законодавства у сфері використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : збірник наукових статей. Вип. 35. – Івано-Франківськ : Прикарп. нац. ун-тет ім. Василя Стефаника, 2014. – С. 165.

Правовий режим використання того чи іншого природного ресурсу у сфері господарювання формується окремо, у кожному із природоресурсних кодексів і законів, проте для розробки цілісної правової моделі еколого-правового режиму використання природних ресурсів потрібен комплексний підхід. Такий підхід, у якому б реалізувались загальні положення щодо використання природних ресурсів у рамках екологічного права, повинен бути втілений у майбутньому Екологічному кодексі України. Провідні вітчизняні науковці у сфері екологічного права одностайні у доцільності прийняття Екологічного кодексу та закріплення у ньому базових норм щодо використання природних ресурсів. Відстоюючи позицію доцільності розроблення Екологічного кодексу України, Н. Р. Малишева констатує, що, на жаль, в Україні, як і в більшості пострадянських держав, поряд зі створенням широкої палітри нормативно-правових актів екологічної спрямованості, все ще зберігається автономність, відокремленість регулювання відносин в цій сфері від регламентації економічних та соціальних процесів. Часто позитивний вплив норм екологічного законодавства нівелюється законодавством інших галузей, у першу чергу господарського¹. А. Г. Бобкова пропонує при розробці Екологічного кодексу в окремому його розділі закріпити норми, присвячені правовому режиму використання природних ресурсів у сфері господарювання². П. О. Гвоздик, стверджуючи, що майбутній Екологічний кодекс України має забезпечити уніфікований, інтегрований підхід до визначення правових засад права власності на природні ресурси та право природокористування, пропонує включити до нього самостійний розділ «Право на природні ресурси», який має складатися з двох глав: «Право власності на природні ресурси» та «Право природокористування»³. З наведеними вище міркуваннями ми однозначно солідаризуємось та відштовхуємось від них при моделюванні авторського підходу до проблеми правового регулювання використання природних ресурсів у рамках еколого-правового режиму.

2. Правові механізми регулювання використання природних ресурсів покликані забезпечити взаємодію і взаємоузгодження екологічних і економічних, приватних і публічних, особистих і державних інтересів⁴. Еколо-

¹ Малишева Н. Р. Розроблення Екологічного кодексу України – закономірний етап законотворчих робіт в галузі охорони навколишнього природного середовища / Н. Р. Малишева // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 34.

² Бобкова А. Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А. Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 26.

³ Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України : монографія / П. О. Гвоздик ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – К. : Алерта, 2012. – С. 271–272.

⁴ Кобецька Н. Р. Взаємодія та відображення інтересів у екологічному праві України / Н. Р. Кобецька //

гічне право як галузь права і законодавства об'єктивно виникло як засіб реалізації зацікавленості окремої людини та всього суспільства в збереженні природних основ свого існування. Ціннісне призначення екологічного права, що відображає поєднання та втілення в ньому різного роду інтересів, визначає та зумовлює його сучасні цілі, тенденції розвитку. Діяльність з використання природних ресурсів завжди буде зачіпати інтереси не одного суб'єкта, а декількох – як мінімум суспільства і держави (як носіїв публічного інтересів), не кажучи вже про інтереси суб'єкта, що здійснює використання природних ресурсів, оскільки природокористування зачіпає основу життєдіяльності суспільства – довкілля. Публічно-правові інтереси в сфері природокористування – формування сприятливого навколишнього середовища та забезпечення сталого розвитку природокористування. В силу більш широкого впливу публічного інтересу у сфері природокористування, діяльність суб'єктів природокористування носить обмежений характер у тому сенсі, що дія публічного інтересу не дозволяє суб'єктам природокористування застосовувати правові засоби винятково на свій розсуд і в своїх інтересах.

Визнання пріоритету публічного екологічного інтересу не означає заперечення відсутності в громадян самостійного інтересу та визнання екологічним тільки публічного інтересу. Навпаки, особливе значення має поєднання та врахування приватних екологічних й економічних інтересів та співвідношення їх з публічним. До певної міри публічний інтерес встановлює межі для реалізації приватного інтересу, однак не заперечує його і не повинен конкурувати з ним. У кінцевому підсумку інтереси окремих громадян, їх груп (приватні інтереси) в забезпеченні належного стану навколишнього природного середовища співпадають з публічним екологічним інтересом. При аналізі інтересів в екологічному праві не слід забувати, що окремі громадяни, виступаючи суб'єктами різного характеру екологічних відносин, втілюють у них не лише власне екологічні, природоохоронні інтереси, а й економічні, природноресурсові, естетичні, рекреаційні та інші інтереси. Таким чином, у сучасних еколого-правових відносинах з використання природних ресурсів представлені та взаємодіють різного характеру інтереси, які необхідно виявляти, аналізувати та забезпечувати за допомогою правових регуляторів. Їх оптимальне поєднання досить часто визначається конкретною ситуацією, що склалася, та потребує належного обґрунтованого вирішення в процесі правозастосування, адже навіть поняття пріоритетності в багатьох випадках є ситуативним. Наукове, теоретичне дослідження змісту та форм регулювання інтересів,

Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 36. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 403–408; Кобецька Н. Р. Розмежування та взаємодія публічних і державних екологічних інтересів / Н. Р. Кобецька // Юридична Україна. – 2007. – № 7 (55). – С. 8–12.

що знаходять прояв в екологічному праві, необхідне для формування єдиних, системних підходів до їх закріплення, охорони, забезпечення адекватного відображення реально існуючих суспільних відносин, досягнення розумного компромісу у сфері використання та охорони довкілля.

3. Використання природних ресурсів у сфері господарської діяльності базується на праві власності та праві користування, а саме – спеціального природокористування.

Саме споживчі властивості природних ресурсів є передумовою формування інституту права спеціального природокористування, а в сучасних умовах ринкової економіки – це основа їх господарського використання. Ознакою господарської діяльності, як відзначалось вище, виступає спеціальна мета – задоволення суспільних, а не особистих потреб. Аналізуючи класичну конструкцію права спеціального природокористування, В. М. Комарницький, крім традиційних особливостей, що її характеризують, акцентує увагу на меті (користування природними ресурсами, наданими в установленому порядку для певних господарських чи інших цілей¹); правових титулах приналежності відповідних природних ресурсів (має місце в усіх випадках, коли природні ресурси перебувають у користуванні конкретної особи на підставі права власності або права постійного чи тимчасового користування²); особливостях суб'єктного складу (специфіка в статусі власників та постійних (тимчасових) користувачів природних ресурсів³).

4. Характерною рисою еколого-правового режиму використання природних ресурсів є особливі правові засоби і форми – природоресурсні дозволи та договори. Іншими словами, йдеться про поєднання адміністративних та цивільно-правових інструментів регулювання відносин з використання природних ресурсів. Як відзначає М. І. Васильєва, для екологічного законодавства характерне одночасне застосування забороняючого і дозволяючого способів регулювання, у зв'язку з чим формується достатньо жорстка модель поведінки суб'єктів правовідносин. Сама по собі заборона відкриває можливість діяти на розсуд суб'єкта, за виключенням варіанта поведінки, прямо забороненого законом, але в поєднанні з дозволами, поширеними в природоресурсовому праві, коли можливості користувачів прямо перераховуються в нормативних актах, заборона утворює

¹ Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Комарницький Віталій Мар'янович. – К., 2012. – С. 5.

² Комарницький В. М. Поняття права спеціального природокористування / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – С. 144.

³ Комарницький В. М. Суб'єкти права спеціального природокористування: питання їх законодавчого визначення / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 2. – С. 182–185.

фактично детальний регламент поведінки¹. Однак у сучасних умовах все більшого поширення набуває горизонтальне регулювання з використанням різного роду договірних конструкцій.

Надавати певну перевагу чи то адміністративно-правовим чи то цивільно-правовим інструментам при регулюванні використання природних ресурсів недоцільно, адже навіть незначний пріоритет дозвільної чи договірної моделі може призвести до дисбалансу та ускладнити сам механізм правового регулювання. Важливо послуговуватись загальним інструментарієм як адміністративного, так і цивільно-правового впливу, але при цьому не втратити предметні характеристики природоресурсного права. У визначенні співвідношення цивільного і природоресурсного права недоцільно наполягати на пріоритетності тих чи інших форм, адже регулювання в цій галузі з урахуванням сучасних ринкових умов функціонування економічної та правової систем має підпорядковуватись єдиній меті збереження довкілля, раціонального використання природних ресурсів, залучаючи до її реалізації різногалузеві правові форми та механізми та забезпечуючи тим самим максимальну ефективність правового регулювання². Аналогічний підхід повинен зберігатись, якщо йдеться про застосування адміністративно-правових категорій, зокрема інституту дозволів, ліцензування, сертифікації при регламентації відносин з використання природних ресурсів. Саме дозвільно-договірна форма як специфічна риса правового режиму використання природних ресурсів у рамках екологічного права, буде детально проаналізована в наступних розділах цієї наукової праці.

5. Еколого-правовий режим господарського використання природних ресурсів передбачає суттєві еколого-правові обмеження господарської діяльності. Специфічним галузевим способом регулювання відносин у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів є публічно-правові екологічні обмеження, які включають: природоохоронні заборони та вимоги до господарської діяльності, обмеження суб'єктного складу, права власності та обороту природних об'єктів, функціональні та територіальні обмеження використання природних ресурсів, що побудовані на принципах попередження (неспричинення) екологічної шкоди, раціонального, комплексного і цільового природокористування обтяження природних об'єктів, пов'язані із здійсненням загальнодоступного (загального)

¹ Васильєва М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 62.

² Кобецька Н. Р. Природні об'єкти і природні ресурси як об'єкти цивільних прав / Н. Р. Кобецька // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів» 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 125.

природокористування та встановленням публічних сервітутів¹. Еколого-правові обмеження та екологічні вимоги, що пред'являються до користувачів природних ресурсів, можуть бути закріплені в нормативно-правових актах різної галузевої приналежності. Це можуть бути нормативно-правові акти екологічного законодавства, а також іншого роду законодавчі акти, що предметно не належать до еколого-правових (природоресурсних). Для прикладу, норми, які можна в цілому трактувати як еколого-правові обмеження, містяться у положеннях чинного Господарського кодексу України. Так, у ст. 153 Кодексу передбачено обов'язок суб'єктів господарювання здійснювати заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню та виснаженню природних ресурсів, не допускати зниження їх якості у процесі господарювання. Водночас, конкретизація таких обмежень міститься саме в рамках екологічного законодавства.

Еколого-правові норми, закладені в спеціальних законодавчих актах, не завжди діють безпосередньо, а відображаються в нормативних приписах, які регулюють господарську діяльність суб'єктів. Наприклад, Гірничий закон України включає розділ 6 «Особливості екологічної безпеки гірничих робіт». Класичне місце вони займають в актах екологічного та природноресурсового законодавства. Найвищий рівень їх узагальнення – це норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Друга група загальних екологічних приписів, які визначають вимоги до природокористувачів, закріплена в розділах природноресурсових кодексів та законів під назвою «Охорона вод», «Охорона лісів», «Охорона надр». Як правило, вони звернені до суб'єктів господарювання, які не є безпосередніми користувачами природних ресурсів, а здійснюють виробничо-господарську діяльність, що може негативно вплинути на стан природних об'єктів та їх ресурсів. Однак суб'єктами, яких вони стосуються, можуть бути і природокористувачі. Так, вимоги в галузі охорони надр, закріплені в ст. 56 Кодексу України про надра, пред'являються насамперед до надрокористувачів. Наступна група еколого-правових обмежень та вимог конкретизується у відповідних розділах і статтях, які регулюють ті чи інші види і особливості використання природних об'єктів. Наприклад, ст. 8 Закону України «Про тваринний світ» закріплює підстави припинення використання об'єктів тваринного світу на праві приватної власності, серед яких – жорстоке поводження з дикими тваринами. Особливо важливою є конкретизація еколого-правових вимог і обмежень на рівні окремо взятих природокористувачів. У цьому особливу роль мають відігравати

¹ Васильєва М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 62.

договори, які оформляють умови використання природних ресурсів, що буде розкрито в розділі 3.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що в сучасних умовах інститут права спеціального природокористування трансформується в комплексний міжгалузевий інститут використання природних ресурсів (у рамках екологічного права) як сукупність норм різних галузей права (екологічного, господарського, цивільного, адміністративного), які регулюють процес господарської експлуатації корисних властивостей природних об'єктів з метою отримання економічної вигоди, при пріоритеті та строгому дотриманні екологічного публічного імперативу, що полягає в підтриманні безпечного навколишнього природного середовища, в справедливому розподілі благ, отриманих від використання природних ресурсів, і збалансованих до потреб економічного розвитку. Пропонована модель еколого-правового режиму використання природних ресурсів містить у своїй основі процеси екологізації законодавства, кінцевою метою якої повинно стати стале природокористування.

Розділ 2

ОСОБЛИВОСТІ ТА СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ДОЗВІЛЬНОГО РЕЖИМУ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

2.1. Особливості дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів

Правове регулювання екологічних, у тому числі природоресурсних, відносин пов'язане головним чином із заборонами, обов'язками, приписами, обмеженнями, спрямованими на захист загального суспільного інтересу в збереженні довкілля та природних багатств. У системі адміністративних механізмів регулювання охорони та використання природних ресурсів окреме місце посідають дозвільні процедури, з дією яких пов'язане виникнення відносин спеціального природокористування. Більшість природних ресурсів перебуває у режимі права власності Українського народу, повноваження якого реалізують органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Саме тому відносини використання природних ресурсів виникають, як правило, на підставі адміністративного акту державного органу. Як зазначається в ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, – на пільгових умовах.

І. І. Каракаш, характеризуючи підстави виникнення права природокористування, виділяє адміністративно-правові та цивільно-правові підстави. Адміністративно-правові полягають у прийнятті рішень про надання природних ресурсів у користування, які, своєю чергою, можуть мати форму рішень, постанов, розпоряджень, дозволів, ліцензій, посвідчень, ордерів, квитків тощо. При цьому, як зазначає науковець, адміністративно-правові підстави мають відповідати всім вимогам дозвільного способу надання природних об'єктів у користування¹. Разом з тим, як вбачається з аналізу підстав і порядку набуття права використання природних ресурсів

¹ Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – С. 115.

(чи то спеціального природокористування), дозволи та дозвільний порядок за своєю суттю є вужчими. В окремих випадках для здійснення природокористування дійсно вистачає тільки документа дозвільного характеру, однак у більшості випадків використання природних ресурсів передбачає потребу здійснення ряду інших дій. Так, для отримання права спеціального лісокористування (права заготівлі деревини), а також для більшості видів спеціального використання надр слід попередньо отримати в користування земельну ділянку, належним чином оформивши таке надання (державний акт, договір тощо); актом про надання гірничого відводу засвідчується право на користування надрами; для здійснення права полювання необхідно попередньо отримати правовий статус мисливця (мати мисливський квиток, дозвіл на зброю) тощо¹.

Слід зазначити, що і сам І. І. Каракаш у тому ж підручнику, серед ознак спеціального природокористування виокремлює наявність спеціального дозволу на використання природних ресурсів та виділення у відособлене володіння і користування природного об'єкта чи його ресурсових компонентів². Аналогічний висновок роблять і автори науково-практичного коментаря до Закону Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища»: «Ліцензія є не підставою, а тільки умовою – одним із юридичних фактів, що лежать в основі виникнення екологічних правовідносин. Це пов'язано зі специфікою відносин щодо використання природних ресурсів, виникнення яких можливе тільки після надання у користування ділянки природного ресурсу, причому ділянки індивідуально визначеної у порядку відводу»³.

Однак саме дозволи мають пріоритетне значення і в системі юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення відносин використання природних ресурсів, і в системі правових засобів регулювання відносин природокористування та є елементами адміністративно-правового режиму регулювання охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. Від досконалості дозвільної системи, дозвільних процедур безпосередньо залежить ефективність правового механізму регулювання природокористування. У наукових дослідженнях адміністративно-правового характеру наголошується, що з метою вирішення важливих для суспільства та держави екологічних проблем потрібно, щоб механізм реалізації екологіч-

¹ Комарницький В. М. Поняття права спеціального природокористування / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – С. 135.

² Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – С. 107.

³ Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 года / Е. В. Лаевская, В. Е. Лизгаро, Т. И. Макарова ; науч. ред. Е. В. Лаевская, Т. И. Макарова. – Минск : Тонпик, 2005. – С. 70.

ної функції держави ґрунтувався на встановленні необхідних і дотриманні встановлених адміністративно-правових режимів¹.

Вказуючи на специфіку адміністративно-правових режимів, що виявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на цю сукупність правових норм, автори українського підручника «Адміністративне право» розрізняють пільгові та обмежувальні правові режими. До останніх, які, зокрема, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав та свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, вони відносять ліцензування окремих видів підприємницької діяльності². Щоправда, в інших наукових публікаціях, присвячених ліцензуванню як одному із організаційних інструментів участі публічної адміністрації у господарських відносинах, обґрунтовується висновок, що воно має для правового статусу суб'єктів господарювання не обмежувальний, а навпаки розширювальний характер, оскільки його наслідком є розширення сфер (можливостей) функціонування суб'єктів господарювання³.

На увагу заслуговує поширена в адміністративно-правовій літературі класифікація адміністративно-правових режимів за метою їх реалізації. Знаний вчений у сфері публічного та адміністративного права Ю. А. Тихомиров за цим критерієм виокремлює обліково-легалізуючі режими, до яких, зокрема, відносить ліцензування та видачу дозволів⁴. На переконання автора спеціального монографічного дослідження «Адміністративно-правове регулювання і адміністративно-правові режими в сфері підприємницької діяльності» В. Д. Мельгунова, адміністративно-правовий режим ліцензування і надання дозволів на здійснення певних видів діяльності може розглядатися і як режим, спрямований на легалізацію підприємницької діяльності, і як режим, що забезпечує її безпеку для громадянського суспільства та держави. Однак у першу чергу він переслідує мету убезпечити підприємницьку діяльність, а тому, на думку автора, має бути відне-

¹ Нестеренко Н. М. Адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Наталія Миколаївна Нестеренко. – К., 2011. – С. 10.

² Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – С. 283.

³ Петров Є. В. Ліцензування як організаційний інструмент участі держави в господарських відносинах / Є. В. Петров // Правничий часопис Донецького університету. – 2012. – № 2 (28). – С. 68.

⁴ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – С. 295.

сений до режимів забезпечення безпеки підприємницької діяльності¹. Такі ж висновки обґрунтовуються у дисертаційних дослідженнях українських науковців².

Легальне визначення поняття «дозвільна система» міститься у Положенні про дозвільну систему, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576. Відповідно до п. 1 цього Положення дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Це поняття розглядається як вузьке розуміння дозвільної системи, що поширюється лише на об'єкти, визначені відповідним Положенням³.

Широке, більш загальне поняття дозвільної системи відсутнє в нормативно-правових актах, однак розкривається в численних наукових публікаціях. При цьому дозвільну систему визначають через категорію правовідносин або ж через категорію діяльності.

У широкому розумінні дозвільну систему можна розглядати як врегульовану правом сукупність суспільних відносин між суб'єктами адміністративної влади і громадянами (організаціями), що виникають у зв'язку із видачею дозволу на заняття певною діяльністю і подальшим наглядом за дотриманням правил та умов здійснення дозволеної діяльності⁴. О. В. Харитонов у дисертаційному дослідженні, присвяченому аналізу дозвільної системи в Україні, визначає дозвільну систему як певну сукупність правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами, – з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати держав-

¹ Мельгунов В. Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности : монография / В. Д. Мельгунов – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 92.

² Ковальова М. В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Марина Вікторівна Ковальова. – Х., 2007. – С. 13; Грицаєнко Л. Р. Адміністративно-правові аспекти підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Леонід Романович Грицаєнко. – К, 2011. – С. 11.

³ Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Еспада, 2000. – С. 194.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – С. 451.

ним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволи-теля за дотриманням встановлених правил, а так само притягненням винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності¹.

В одному з монографічних досліджень, присвяченому методам адміністративно-правового впливу, дозвільна система визначається як вид адміністративної діяльності, спрямованої на державне підтвердження кваліфікації та професійних якостей суб'єктів, надання їм спеціальних правових статусів (окремих прав), що дозволяють займатися діяльністю (здійснювати дії), окремі способи і форми якої є небезпечними². О. В. Джафарова, аналізуючи дозвільну діяльність, виділяє три підходи до її розуміння: по-перше, дозвільна діяльність – в широкому розумінні – це основна діяльність держави, яка реалізується уповноваженими на те органами шляхом закріплення певних правил поведінки в нормативно-правових актах, при цьому чітко визначаючи, що можна робити і яким чином; по-друге, дозвільна діяльність – це заснована на нормах права система правовідносин, які виникають із приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами діяльності, що несе в собі потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, безпеки та інтересів держави; по-третє, дозвільна діяльність – це сукупність законодавчо закріплених адміністративних процедур, пов'язаних із наданням дозвільних документів на конкретний вид діяльності (або об'єкт), яка може бути потенційно небезпечною для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, безпеки та інтересів держави³.

Не вдаючись до детального системно-порівняльного аналізу подібних позицій, виведемо окремі базові положення, якими можна охарактеризувати відповідний адміністративно-правовий інститут. Вочевидь дозвільна система:

- є видом адміністративної діяльності компетентних державних органів, що носить організаційно-розпорядчий характер;
- належить до різновидів спеціальних адміністративно-правових режимів, спрямованих на забезпечення безпеки різних видів суспільної діяльності;
- цілеспрямовано сприяє організації, впорядкуванню процесів, які у ній відбуваються, підтверджує законність діяльності, окремих дій конкретних суб'єктів;

¹ Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олексій Вікторович Харитонов. – Х., 2004. – С. 9.

² Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 134.

³ Джафарова Е. В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы / Е. В. Джафарова // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2012. – № 10–11. – С. 236.

- передбачає встановлення і дотримання певних процедур, стандартів, якими регламентуються параметри поведінки її суб'єктів;
- визначає і конкретизує допустимі умови і порядок здійснення певної діяльності та передбачає видання індивідуальних адміністративних актів (владних приписів);
- включає в себе матеріальні і процесуальні аспекти регламентації суспільних відносин, що виникають при наданні державою особам прав здійснювати певні види діяльності або вчиняти дії, пов'язані з певною діяльністю.

Особливу роль відіграє дозвільна система в організації підприємницької, господарської діяльності. У господарських відносинах регулювання дозвільної системи включає владно-організуючу та господарську складові. Перша регламентує порядок здійснення адміністративних процедур, а друга відповідає за узгодження публічних та приватних інтересів, що його не завжди можливо здійснити винятково в рамках даних процедур¹. Її правовою основою в Україні є Господарський кодекс України, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Ліцензування розглядається ст. 12 Господарського кодексу України одним із засобів державного регулювання господарської діяльності, яке, своєю чергою, може визначатись як система заходів законодавчого, адміністративно-виконавчого і контролюючого характеру, що здійснюються державою з метою підтримання суспільного господарського порядку в економічній системі України². Про надання дозволів суб'єктам господарювання у Господарському кодексі України не йдеться, хоча ліцензування і видача дозволів мають спільне призначення.

В ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначається поняття «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру. Щоправда, такого роду визначення не до кінця розкриває сутність та особливості даної діяльності, а лише описує її процедуру. Ще простіше було законодавчо подано поняття ліцензування – як видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додер-

¹ Пахомова Т. М. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності дозвільної системи в Україні / Т. М. Пахомова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1, т. 2. – С. 218.

² Мілаш В. С. Господарське право : курс лекцій : у 2 ч. / В. С. Мілаш. – Х. : Право, 2008. – Ч. 1. – С. 396.

жанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування (ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»). Закон «Про ліцензування видів господарської діяльності», прийнятий у березні 2015 року, сформулював нове визначення поняття ліцензування, зосередивши увагу на суті та завданнях цієї діяльності: ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (ст. 1).

Аналізу ліцензування господарської діяльності, визначенню його сутності, правової природи, принципів, ознак присвячено ряд досліджень господарсько-правового¹ та адміністративно-правового характеру². Щодо співвідношення ліцензування та дозвільної діяльності у науковій літературі оприаявлені різні підходи:

- в одних дослідженнях вони не розмежовуються, а використовуються як синоніми, або ж застосовується термін «ліцензійно-дозвільна діяльність/відносини»; при цьому вказується, що процедура ліцензування носить дозвільний характер³;

- автори інших досліджень доходять до висновку, що адміністративно-правовий режим ліцензування та видачі дозволів на здійснення певних видів господарської діяльності є єдиним, оскільки даному режиму притаманні: загальна мета, норми і принципи регулювання підприємницької діяльності за допомогою видачі дозволів⁴;

- деякі дослідники вважають, що дозвільна система і ліцензування співвідносяться як загальне та часткове поняття⁵.

Виходячи з широкого розуміння дозвільної системи, доцільно розглядати ліцензування господарської діяльності та видачу документів дозвіль-

¹ Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Ельвіна Ескендерівна Бекірова. – Донецьк, 2006. – 17 с.; Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Алла Іванівна Шпомер. – К., 2006 – 20 с.

² Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Лілія Володимирівна Шестак. – Ірпінь, 2005. – 18 с.

³ Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Сергіївна Завірюха. – К., 2011. – 20 с.

⁴ Ковальова М. В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Марина Вікторівна Ковальова. – Х., 2007. – С. 13.

⁵ Пахомова Т. М. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності дозвільної системи в Україні / Т. М. Пахомова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1, т. 2. – С. 218.

ного характеру як самостійні форми (види) дозвільної діяльності, що відрізняються за підставами та порядком реалізації. У цьому плані заслуговує на підтримку позиція тих науковців, які, виокремлюючи форми (види) дозвільної діяльності, включають до них ліцензування і надання дозволів як окремі самостійні різновиди. Так, О. В. Харитонов, залежно від органу державної виконавчої влади, його компетенції, використання в регулюванні певних сфер суспільних відносин, де існує необхідність прямого державного впливу, адміністративно-правових засобів, об'єднання або диференціація яких дозволяє досягти намічених цілей і реалізація яких тягне за собою різні правові наслідки для суб'єктів дозвільних правовідносин, виділяє такі форми дозвільної системи: 1) державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; 2) ліцензування; 3) патентування; 4) сертифікація; 5) одержання спеціальних дозволів на здійснення певних дій та інші¹. І. В. Солошкіна, досліджуючи адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва, визначає п'ять видів дозвільної діяльності у цій сфері: 1) легітимація підприємницької діяльності; 2) надання документів дозвільного характеру; 3) дозволи на придбання, користування, збереження спеціально визначених предметів і речовин, які підпадають під дозвільну систему; 4) використання ядерної енергії; 5) у сфері захисту економічної конкуренції. Ліцензування нею віднесене до першої групи².

Ліцензування і надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності характеризуються тим, що встановлюються для суб'єктів тільки з їх ініціативи та передбачають надання господарюючим суб'єктам на підставі рішення органу виконавчої влади спеціальної правосуб'єктності щодо здійснення відповідного виду діяльності чи відповідних дій у рамках цієї діяльності. Названі форми державного регулювання засновані на поєднанні дозволів і державного примусу та спрямовані не тільки на впорядкування суспільних відносин, а й на досягнення суспільно значущих результатів.

Сутнісні особливості ліцензування базуються на тому, що воно повинно застосовуватись насамперед до тих видів діяльності, які є потенційно небезпечними для суспільства, докільля та потребують обмеження, регулювання, контролю. Використовуючи механізм ліцензування, держава покликана захистити інтереси споживача від недобросовісної та неякісної господарської діяльності; при цьому вона бере на себе контроль за допуском на ринок тих осіб, які здатні кваліфіковано, згідно з необхідним рівнем вимог, здійснювати заявлену ними діяльність. Такий контроль

¹ Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олексій Вікторович Харитонов. – Х., 2004. – С. 11.

² Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ірина Володимирівна Солошкіна. – Х., 2007. – С. 8-9.

здійснюється за допомогою ліцензійного інструменту в формі жорсткого адміністративного режиму. На думку А. І. Шпомер, критеріями віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, можуть бути: небезпечність діяльності для необмеженого кола осіб, які безпосередньо не беруть участі в її здійсненні; надзвичайна прибутковість діяльності, у зв'язку з чим щодо неї здійснюється оподаткування за підвищеними ставками, і це потребує особливого контролю та нагляду з боку державних органів; діяльність пов'язана з задоволенням невід'ємних потреб населення, діяльність пов'язана з використанням вичерпних природних ресурсів або ресурсів, які мають стратегічне значення для держави; діяльність, до якої залучається велике коло учасників, і яка пов'язана із значними витратами ресурсів¹.

До інших характеристик ліцензування господарської діяльності можна віднести такі:

- ліцензування забезпечує допуск суб'єктів до умовно дозволеної діяльності;
- передбачає обов'язкову попередню оцінку здатності суб'єкта здійснювати ту чи іншу діяльність;
- необхідною умовою ліцензування є дотриманням певних критеріїв і вимог;
- для ліцензування характерний яскраво виражений контрольний аспект;
- ліцензування забезпечує встановлення особливого правового режиму здійснення певних видів діяльності.

Своєю чергою дозвіл виступає правовим засобом, за допомогою якого реалізується право на здійснення певних, закріплених законодавством, дій у системі господарської чи іншої діяльності. Про це свідчить і аналіз поняття «документ дозвільного характеру», закріпленого ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який, як впливає із визначення, надає суб'єкту право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. У словнику адміністративного права дозвіл і ліцензія трактуються таким чином. Дозвіл – офіційне санкціонування уповноваженими виконавчими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення суспільної безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і здоров'я громадян. Ліцензія – офіційний документ, що дозволяє здійснення вказаного в ньому виду діяльності впродовж встановленого терміну, а також визначає умови її здійснення².

¹ Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Алла Іванівна Шпомер. – К., 2006 – С. 4.

² Словарь административного права / И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришковец [и др.] ; отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – С. 178, 274.

Окрім призначення і змісту дозволів, які видаються за порядком дозвільної діяльності, їх особливостями є:

- поряд із загальною метою, притаманною дозвільній системі у широкому розумінні, спрямованою на захист прав, інтересів, життя громадян, безпеки довкілля та держави, дозвільне оформлення дій, які з тих чи інших підстав повинні бути контрольовані, обліковані з боку компетентних державних органів, покликане уникнути неорганізованості, стихійності, безконтрольності в організації господарської системи;

- отримання дозволу дає можливість суб'єкту вступати у різного роду правовідносини, використовуючи право, засвідчене дозволом;

- надання дозвільних документів менш обтяжене вимогами, правилами та умовами, які повинен виконати і в подальшому дотримуватись суб'єкт, що їх отримує;

- процедура видачі дозвільних документів включає ряд внутрішніх координаційних форм взаємодії владних і невладних суб'єктів шляхом отримання висновків, погоджень для надання кінцевого дозвільного документу.

Для характеристики ліцензування та дозвільної діяльності суттєвим є також розуміння їх місця в системі адміністративних послуг. Сучасна зміна підходів до розуміння характеру взаємовідносин між органами державної влади і суб'єктами громадянського суспільства, поширення ідеології «публічно-сервісної держави», що своєю чергою впливає на доктринальне визначення адміністративного права, привели до формування нового інституту адміністративного права України – інституту публічних послуг¹. У цьому інституті знайшов відображення новий підхід до тлумачення суті управлінських відносин не тільки винятково як відносин влади і підпорядкування між залежними, підпорядкованими суб'єктами, але і як відносин між державними органами і приватними суб'єктами щодо забезпечення належних умов для ефективної реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних фізичних і юридичних осіб. Зокрема, в одному з перших дисертаційних досліджень, присвяченому адміністративним послугам, інститут адміністративних послуг визначався як система стосовно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу².

Відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, сьогодні врегульовані окремим Законом України «Про адміністративні послуги».

¹ Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В. Петьовка // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 99–104.

² Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Миколаївна Писаренко. – Одеса, 2006. – С. 6.

Відповідно до ст. 1 цього Закону адміністративна послуга тлумачиться як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. На думку В. П. Тимощука, ідентифікувати діяльність органів влади (чи інших суб'єктів) як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, що мають адміністративні послуги:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку);
- 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом;
- 4) адміністративні послуги надаються винятково адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень;
- 5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи¹.

Як бачимо, загальні характеристики адміністративних послуг та діяльності щодо їх надання повною мірою застосовні до сфер ліцензування та видачі документів дозвільного характеру. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Таким чином, Закон України «Про адміністративні послуги» носить загальний характер щодо спеціального законодавства, до якого можна віднести як названий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», так і Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги» зазначають, що видача документів дозвільного характеру є однією із найбільш запитуваних категорій адміністративних послуг у діяльності органів публічної адміністрації². Водночас основний акцент у цьому Законі зроблений на законодавчому регулюванні процедури надання адміністративних послуг. А отже, віднесення дозвільної діяльності до загального інституту адміністративних послуг впливає на-

¹ Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / В. Тимошук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – С. 9–10.

² Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – С. 66.

самперед на характер процедури надання документів дозвільного характеру, в тому числі і природоресурсних дозволів, що докладно характеризуватиметься у підрозділі 3 цього розділу.

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» до об'єктів, на які видаються документи дозвільного характеру, віднесені природні ресурси. Однак, якщо вести мову про дозвільні правовідносини, то їх об'єктом, як правильно зазначається в літературі, є право на заняття конкретним видом діяльності або на здійснення певних дій¹. Відповідно, об'єктом дозвільних відносин у сфері використання природних ресурсів є дії щодо експлуатації корисних властивостей, ресурсних компонентів природних об'єктів (їх частин), тобто процес природокористування, а предметом виступають природні ресурси, частини природних об'єктів, їх корисні властивості.

Те, що види спеціального природокористування підпадають під дозвільне регулювання у порядку Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» підтверджується Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженим Законом України від 19.05.2011 р. Він включає, зокрема, дозвіл на добування мисливських тварин (ліцензія, відстрільна картка); дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; дозвіл на спеціальне використання об'єктів тваринного світу; дозвіл на спеціальне водокористування; рішення про виділення у встановленому порядку лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами, спеціальні дозволи на користування надрами та інші.

Перелік видів господарської діяльності, які підлягали ліцензуванню впродовж дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р., неодноразово змінювався. У різні періоди до нього було включено ряд видів діяльності, віднесених природоресурсним законодавством до спеціального використання природних ресурсів, а саме: пошук (розвідка) корисних копалин; видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин; видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння; діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств. Окрім того, перша редакція Кодексу України про надра 1994 року оперувала поняттям спеціальний дозвіл (ліцензія) на користування надрами. У новому Законі

¹ Мартиновський В. В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2011. – Вип. 115. – С. 91.

України «Про ліцензування господарської діяльності» збережено один вид господарської діяльності, що належить до діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів – промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України.

Існування впродовж тривалого часу переліку ліцензованих видів використання природних ресурсів та їх паралельне дозвільне регулювання в рамках природоресурсного, а пізніше дозвільного законодавства, вказувало на відсутність концептуального, системного підходу до їх розмежування щодо окремих видів використання природних ресурсів. Така ситуація призводила до ускладнення реалізації суб'єктами права на здійснення використання природних ресурсів, породжувала появу нових бюрократичних перепон, не давала можливості чітко кваліфікувати ті чи інші відносини. Так, наприклад, у процесі кваліфікації незаконної діяльності з видобування корисних копалин, яка здійснюється без ліцензії чи з її порушенням, виникало питання: кваліфікувати такі дії як порушення порядку здійснення господарської діяльності (правопорушення у сфері господарської діяльності) чи як порушення правил використання надр (правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища)¹.

В еколого-правовій науковій літературі традиційно характеристика відповідних відносин проводиться у процесі висвітлення підстав виникнення права на здійснення спеціального природокористування, або ж у процесі виокремлення функцій управління в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів. При характеристиці функцій управління в українській науковій і навчальній літературі використовується поняття «екологічне ліцензування»², «ліцензування природокористування»³. Зокрема, екологічне ліцензування в системі різновидів стабілізаційних функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля у підручнику харківської юридичної школи визначене як діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язана з наданням ліцензій (інших дозвільних документів) на здійснення природокористування та іншої діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища⁴. У підручнику «Природноресурсове право України» за редакцією І. І. Каракаша ліцензування природокористування трактується як діяльність спеціально уповноважених державних органів і організацій, спрямована на юридичне закріплення права приро-

¹ Кобецька Н. Р. Співвідношення ліцензування господарської діяльності та природноресурсового ліцензування / Н. Р. Кобецька // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – №10. – С. 33.

² Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин [та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 109.

³ Балюк Г. І. Екологічне право України: конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини) : навч. посіб. / Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 61.

⁴ Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – С. 56.

докористувачів на здійснення спеціального використання природних ресурсів, окремих об'єктів природного походження в кількості та обсягах, вказаних у наданій ліцензії на підставі вимог екологічних стандартів і нормативів та інших юридично закріплених критеріїв¹.

Використання таких термінів пов'язане з тим, що, по-перше, законодавство тривалий час детально регулювало тільки відносини ліцензування господарської діяльності, закріплюючи значний перелік видів еколого-значущої діяльності, які підлягали ліцензуванню, по-друге, в природноресурсовому законодавстві зустрічалися подвійні терміни – спеціальний дозвіл (ліцензія), по-третє, законодавство сусідньої Росії використовувало це поняття як родовий термін та прямо закріплювало (і закріплює) інститут ліцензування використання окремих видів природних ресурсів, детально досліджений у російській еколого-правовій літературі.

В. В. Петров визначав природоресурсну ліцензію як дозвіл на здійснення певного виду діяльності щодо використання природного ресурсу². В дисертаційному дослідженні О. С. Троценко міститься деталізоване визначення ліцензії на базі російського законодавства та проводиться класифікація ліцензій. Ліцензія – це адміністративно-правовий акт індивідуального регулювання, що містить дозвіл та відображається в документі, на підставі якого юридична особа отримує право займатися заявленим видом підприємницької діяльності (чи здійснювати певну господарську операцію), який в окремих випадках містить умови здійснення цієї діяльності. В системі ліцензій виділяються дві групи ліцензій: 1) на здійснення певних видів підприємницької діяльності – сертифікаційні (відбіркові); 2) ліцензії на надання особливих видів майна (прав на нього) в користування третім особам – зобов'язальні (правовстановлюючі). У цю групу входять ліцензії на надання в користування природних ресурсів (природоресурсні ліцензії), які своєю чергою можна поділяти на: окремі (на користування конкретним видом природного ресурсу), разові (на одиничну господарську операцію щодо природного ресурсу), суміщені (на декілька видів природокористування щодо одного природного ресурсу), комплексні (дозволяють експлуатувати кілька видів природних ресурсів). Природноресурсна ліцензія є публічно-правовим договором – документом, який оформлює зобов'язальні відносини, ускладнені публічним елементом, у відповідності з яким держава як власник розпоряджається своїм майном (природними ресурсами)³. Позиція щодо договірного характеру природоресурсних ліцензій поширена в російській еколого-правовій науковій докт-

¹ Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – С. 132.

² Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В. В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – С. 145.

³ Троценко О. С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (гражданско-правовой аспект) : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.03 / Оксана Сергеевна Троценко. – Екатеринбург, 2005. – С. 5–6, 7.

рині. Їх називають правовстановлюючими або зобов'язальними та близькими за своїми завданнями до цивільно-правових засобів, оскільки вони відображають механізм розпорядження власником своїм майном.

Такі ліцензії, як стверджує Д. В. Хаустов, оформлюють по-суті зобов'язальні відносини, в яких чітко проступає договірний характер, зумовлений необхідністю взаємної згоди на вступ у правовідносини, а також узгодження ряду умов природокористування на стадії отримання дозвільної документації¹. При цьому природоресурсні ліцензії не є аналогами «класичних» ліцензій. По-перше, останні не породжують якихось зобов'язальних правовідносин між сторонами, а тільки розширюють правоздатність ліцензіата. Ліцензії ж на природокористування оформлюють насамперед зобов'язальні правовідносини між державою і природокористувачем. По-друге, «класичні» ліцензії розширюють правоздатність тільки суб'єктів підприємницької діяльності. Ліцензії на природокористування можуть видаватись і звичайним громадянам². Інститут ліцензування у російському законодавстві, що охоплює дві різні за своїм призначенням і об'єктами форми, у вітчизняному законодавстві розмежовується в рамках інститутів ліцензування видів господарської діяльності та надання дозволів у сфері господарської діяльності.

В українській еколого-правовій науковій літературі оприятлений аналіз співвідношення ліцензування і надання дозволів щодо сфери екологічних, природоресурсних відносин. Зокрема, автори академічного курсу «Екологічне право України», вказуючи на використання в екологічному законодавстві різних форм документів, які виконують функції ліцензії, роблять висновок, що всі вони використовуються у процесі застосування такого правового засобу, як ліцензування³. Подібні висновки зустрічаються і в інших наукових публікаціях: «Спеціальні дозволи, або дозволи на користування (експлуатацію) природними ресурсами, є певною ліцензійною формою (ліцензією), за допомогою якої виникає можливість реалізації суб'єктивних прав та обов'язків заінтересованих суб'єктів»⁴. У дисертаційному дослідженні І. Л. Радика, присвяченому проблемам екологічного ліцензування, пропонувалося поширити сферу ліцензування на всі дозвільні способи регулювання екологічних відносин⁵. Російський науковець

¹ Хаустов Д. В. Концептуальные основы природоресурсного лицензирования / Д. В. Хаустов // Экологическое право. – 2004. – № 2. – С. 19–20; №3. – С. 19.

² Дроздов И. А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов : учеб.-практ. пособ. / И. А. Дроздов. – М. : Проспект, 2001. – С. 20.

³ Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 255.

⁴ Радик І. Л. Види еколого-правового ліцензування / І. Л. Радик // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 71.

⁵ Радик І. Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Іван Львович Радик. – Х., 2001. – С. 15.

О. Ф. Суров навпаки вважає ліцензування конкретною формою дозвільної системи, через яку органи державного управління здійснюють контроль за природокористуванням і охороною навколишнього середовища¹. Н. П. Медведєва констатує, що за своїм змістовним навантаженням поняття «дозвіл» є ширшим ніж поняття «ліцензія», оскільки ліцензія у багатьох нормативних та наукових джерелах визначається через поняття дозволу, що зумовлює їх співвідношення як загального та спеціального, однак, аналізуючи порядок набуття права надрокористування, стверджує, що не дзважаючи на збереження зовнішньої форми, дозвільну форму надрокористування можна за змістовними ознаками охарактеризувати як ліцензійну².

Критерії, що покладаються в основу розмежування ліцензій і документів дозвільного характеру, подані у наукових дослідженнях по-різному. Зокрема, М. М. Романяк відносить ліцензію до документів дозвільного характеру та вважає, що відмінність від документів дозвільного характеру полягає насамперед у тому, що ліцензію видають тільки у разі, якщо суб'єкт її набуття виконує ліцензійні умови. Такий порядок не передбачений щодо жодного з документів дозвільного характеру³. У відповідності зі ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензійні умови – нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії. Вимоги ліцензійних умов до суб'єкта господарювання обумовлені особливостями провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, і включають: вичерпний перелік документів, що підтверджують відповідність суб'єкта господарювання вимогам ліцензійних умов, кадрові, організаційні, технологічні та інші спеціальні вимоги. Для отримання документу дозвільного характеру заявник подає документи, перелік яких визначається відповідними нормативно-правовими актами, що регулюють порядок їх видачі. Перелік необхідних документів залежить від виду спеціального природокористування та може включати тільки заявку (як наприклад, для отримання лісового квитка) або ж більшу кількість документів (як у випадку надання в користування ділянок надр), однак вони не охоплюють такого широкого кола вимог, які пред'являються до ліцензійних видів діяльності.

¹ Суров А. Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алексей Федорович Суров. – М., 2002. – С. 14.

² Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Медведєва Наталія Петрівна. – К., 2008. – С. 11.

³ Романяк М. М. Правові форми дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки / М. М. Романяк // Право і безпека. – 2009. – № 1. С. – 161–165.

Підтримки заслуговує також розмежування цих видів адміністративно-правового регулювання за критеріями відбору претендентів для отримання ліцензії чи дозволу. Ліцензія, що видається за підсумками попередньої оцінки можливостей суб'єкта по здійсненню діяльності, посвідчує здатність та надає право здійснювати конкретний вид діяльності щодо природокористування і охорони навколишнього середовища. Інші дозвільні документи, які видаються за підсумками попередньої оцінки об'єкта, стосовно якого буде здійснюватись діяльність (виконуватимуться дії), передбачають конкретно визначені умови, в тому числі кількісні, користування природними об'єктами, вільний оборот яких з метою забезпечення екологічної безпеки обмежений¹. Якщо проаналізувати переліки документів, необхідних для отримання природоресурсних дозволів, то вони насправді більшою мірою стосуються об'єктів природокористування. Так, для отримання спеціального дозволу на користування надрами для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо), органу з питань надання дозволу подається пояснювальна записка з характеристикою об'єкта та зазначенням мети використання надр, перспективний план розвитку геологічної території (об'єкта) із зазначенням джерел фінансування, програма облаштування території та охорони навколишнього природного середовища, висновок Інституту геологічних наук Національної академії наук про можливість використання об'єкта з науковою та культурною метою (для територій та об'єктів, які мають важливе наукове і культурне значення), каталог географічних координат кутових точок ділянки надр, оглядова карта, ситуаційний план з нанесеними межами площі ділянки надр та географічними координатами її кутових точок (Додаток 1 До Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615).

Значну увагу розмежуванню цих інститутів приділяє у своїх публікаціях В. М. Комарницький. Аналізуючи право надрокористування, а пізніше і право спеціального природокористування загалом, він робить висновок, що дозвіл і ліцензія несуть різне юридичне навантаження, і коли йдеться про одночасне застосування дозволів та ліцензій, то вони мають чітке функціональне призначення – ліцензія має засвідчити здатність певного суб'єкта здійснювати господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів, а дозвіл на спеціальне природокористування на-

¹ Рогожкина Т. В. Специальное разрешение (лицензия) как один из юридических фактов, обуславливающих возникновение права специального природопользования / Т. В. Рогожкина // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30–31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка [та. ін.]. – К. : ІРІДУМ, 2009. – С. 283.

дає можливість цьому суб'єкту реалізувати свою здатність, надав йому право на використання певного природного ресурсу й встановив умови використання¹.

Із впровадженням у дію більшості положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», суттєвим скороченням видів діяльності, які підлягають ліцензуванню в порядку Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», вчені дедалі частіше оперують поняттями «дозвільна діяльність», «дозвільна система» тощо. При характеристиці функцій управління застосовується формулювання «дозвільна функція». Зокрема, В. В. Костицький в авторському підручнику «Екологічне право України» визначає, що дозвільна функція органів управління на право природокористування спрямована на впорядкування системи державного обліку і контролю в галузі охорони довкілля і здійснюється шляхом надання дозволів (ліцензій) на спеціальне використання природних ресурсів, дозволів на викиди (скиди) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів². Дозвільна діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки стала предметом дисертаційного дослідження М. М. Романяка, який визначив її поняття як організаційно-розпорядчу, підзаконну, владну державно-управлінську діяльність, що здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію державної політики щодо забезпечення екологічної безпеки³.

У сучасній законодавчій системі України дії суб'єктів, пов'язані з експлуатацією корисних властивостей природних ресурсів, підпадають під дозвільне регулювання. Дозволи на спеціальне природокористування мають ключове значення для виникнення відповідного права, оскільки саме вони підбивають підсумок роботи з оцінки можливостей заявника щодо отримання права на спеціальне природокористування здійснювати його (у тому числі на підставі вивчення інших дозвільних документів, які заявник має додавати до заяви на отримання спеціального дозволу), санкціонують здійснення суб'єктом відповідної діяльності, пов'язаної з вико-

¹ Комарницький В. М. Спеціальний дозвіл та ліцензія як документи, що породжують право спеціального природокористування / В. М. Комарницький // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 206; Комарницький В. М. Право надкористування (питання набуття цього права та інші) / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – С. 158.

² Костицький В. В. Екологічне право України : підручник / В. В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – С. 262.

³ Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Михайло Михайлович Романяк. – Ірпінь, 2010. – С. 4.

ристанням природних ресурсів¹. Природоресурсний дозвіл є правовою формою передачі державою та іншими суб'єктами, власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта, механізмом встановлення, фіксації права природокористування. За своєю правовою природою він відрізняється від ліцензій на здійснення господарської діяльності як механізмів владного контролю з боку держави, яка в таких відносинах виступає зовсім в іншій ролі. Ліцензування видів господарської діяльності не підміняє надання спеціальних дозволів, а тільки свідчить про посилення впливу держави в особі органів виконавчої влади на реалізацію державної політики у різних сферах економіки, суспільного життя. Головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності. Регулюванню мають підлягати тільки ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище, безпеку держави. Тому нинішні тенденції до скорочення видів ліцензованої діяльності є абсолютно виправдані.

При характеристиці дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів слід враховувати такі принципові положення:

- правовий режим природних ресурсів визначається особливим режимом власності на природні ресурси – власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

- суб'єктами отримання дозволів є встановлене природоресурсним законодавством коло суб'єктів – природо користувачів;

- природокористування у більшості випадків має строковий характер, чим визначається і строковий характер дозволу;

- законодавством закріплений вичерпний перелік підстав, умов і вимог, необхідних для отримання дозволу, основою яких є еколого-правові, організаційно-технічні приписи та обмеження;

- імперативність та особлива значимість державного контролю за використанням природних ресурсів.

Основною спеціальною метою дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів є забезпечення охорони і раціонального використання природних ресурсів, що своєю чергою, є складовою екологічної безпеки та впливає на захист національних інтересів. Про це неодноразово наголошується в наукових публікаціях². Метою дозвільної діяльності також виступає:

- оптимальний розподіл природних ресурсів;

¹ Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : монографія / В. М. Комарницький ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. – С. 315–316.

² Джафарова О. В. Проблемні питання дозвільної діяльності у сфері пошуку корисних копалин та їх видобування / О. В. Джафарова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 342.

- підпорядкування діяльності вимогам, що встановлюються державою;
- окреслення меж, критеріїв та умов здійснення природокористування;
- облік видів і обсягів природокористування, а також суб'єктів-природокористувачів.

Аналіз правового регулювання і практики впровадження дозвільної системи у сфері спеціального використання природних ресурсів, існуючих документів дозвільного характеру, процедур їх надання дає підстави вивести такі їх особливості:

- природоресурсні дозволи є правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, власниками природних ресурсів права користування визначеною частиною природного об'єкта. Держава в цьому випадку виконує одночасно дві функції: носія адміністративно-публічної влади, який дає дозвіл на здійснення користувачем певних видів природокористування, і власника природних ресурсів, який передає природний об'єкт у користування і визначає умови його здійснення. Як зазначається у літературі щодо дозволу на спеціальне використання дикої фауни, його значення полягає у тому, що він є згодою власника на припинення свого права, а також у деяких випадках виконує роль акту, який засвідчує право власності осіб на добутий об'єкт. Таким чином, дозвіл є не тільки підставою виникнення відповідних правовідносин, а й юридичним титулом зміни власника¹;

- видача дозволів, з однієї сторони, забезпечує легалізацію використання природних ресурсів, а з іншої – регулює, визначає порядок його здійснення. Відповідно, документи дозвільного характеру можна розглядати як підстави (юридичні факти), які породжують виникнення відносин спеціального природокористування, і як правові засоби регулювання відносин спеціального природокористування;

- дозвільна система у сфері спеціального використання природних ресурсів виступає специфічним способом регулювання відносин використання природних ресурсів через публічно-правові екологічні обмеження до суб'єктного складу природокористувачів, вимоги і заборони до здійснення природокористування, функціональні та територіальні обмеження у ході безпосередньої експлуатації природних ресурсів тощо;

- дозвільні документи, що видаються за підсумками попередньої оцінки можливостей суб'єкта на здійснення конкретного виду природокористування, посвідчують здатність та надають право на його здійснення, закріплюючи цим самим спеціальну правосуб'єктність природокористувача;

¹ Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Володимирович Тихий. – К., 2000. – С. 11.

- у відносинах спеціального використання природних ресурсів види документів дозвільного характеру та порядок їх видачі суттєво відрізняються і залежать від конкретного виду використання. Процедури їх видачі та форма регулюються загальними уніфікованими (як наприклад, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») та диференційованими поресурсними нормативно-правовими актами;

- незважаючи на те, що дозвільна система у відносинах спеціального використання природних ресурсів підпадає під дію Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», не всі види спеціального природокористування носять характер господарської діяльності (як наприклад, мисливство, побічні лісокористування тощо);

- для дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів характерна велика кількість органів, що здійснюють видачу дозволів, і які за своїм правовим статусом належать до різних ланок системи органів держави: місцевих органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, органів місцевого самоврядування, а також, що характерно, суб'єктами видачі дозволів на здійснення природокористування можуть бути і не спеціально уповноважені дозвільні органи (як наприклад, власники лісів або постійні лісокористувачами, користувачі мисливських угідь)¹.

Таким чином, дозвільна система у сфері використання природних ресурсів – це сукупність правовідносин, які виникають між дозвільними органами та природокористувачами у зв'язку із наданням природоресурсних дозволів, спрямованих на оформлення права користування частинами природних об'єктів, легалізацію права використання природних ресурсів та визначення конкретних умов і порядку їх використання.

Дозвільна система у сфері використання природних ресурсів забезпечує реалізацію ряду функцій, які притаманні дозвільній діяльності в цілому.

Функція легітимізації діяльності суб'єкта забезпечує підтвердження законності його дій, пов'язаних з використанням природних ресурсів. Використання природних ресурсів без отримання відповідних дозвільних документів, з недотриманням умов та термінів, визначених ними, є правопорушенням та передбачає застосування заходів юридичної відповідальності.

Відбіркова функція дозвільних документів та дозвільної системи в цілому, що реалізується в рамках проведення конкурсів і аукціонів, дозволяє оцінити, визначити та вибрати суб'єкти, які здатні забезпечити максимально ефективно і раціональне використання природних ресурсів. Щодо

¹ Кобецька Н. Р. Особливості дозвільної системи у сфері спеціального використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька. – Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2014. – Вип. 24, т. 3. – С. 14–15.

дозвільної системи надрокористування науковці зазначали, що вона повинна забезпечити допущення до користування надрами лише тих суб'єктів господарювання, які технічно і фінансово спроможні забезпечити раціональне надрокористування та виконання вимог українського законодавства щодо захисту та відновлення навколишнього природного середовища¹.

Запобіжна функція дозвільної діяльності проявляється у тому, що відповідні види спеціального природокористування не можуть початися до отримання документів дозвільного характеру. Отримання ж цих документів пов'язано з виконанням нормативних вимог. Доволі часто перед початком певної діяльності, пов'язаної із загрозами екологічній безпеці, необхідно здійснити погодження цієї діяльності у певному державному органі. Небезпека використання природних ресурсів пов'язана з характером самих природних ресурсів, які виконують життєзабезпечувальні (вітальні) функції, є обмеженими в обсягах тощо. Процедура видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів має на меті запобігти безконтрольному необґрунтованому використанню окремих елементів природи, поставити природокористувачів у певні екологічні рамки².

Наступна функція – функція обліку природокористувачів, обсягів природокористування, кількісних і якісних параметрів природних ресурсів, які надаються у користування. Зважаючи на те, що природоресурсні дозволи носять персоніфікований характер, державні органи володіють повною інформацією про природокористувача тієї чи іншої ділянки і виду природного об'єкту. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» ведеться реєстр документів дозвільного характеру як єдина автоматизована загальнодержавна система збирання, накопичення, захисту, обліку та надання відомостей про видачу документів дозвільного характеру, відмову в їх видачі, переоформлення, видачу дублікатів, анулювання. Дані про природокористувачів, види й обсяги використання природних ресурсів, отримані з документів дозвільного характеру, включаються у зміст кадастрів природних ресурсів.

Контрольна функція дозвільної діяльності реалізується через механізми надання дозволів, а потім перевірку дотримання визначених в них умов, оцінку виконання взятих природокористувачем на себе зобов'язань, зафіксованих у відповідних документах. О. Ю. Макаренко, аналізуючи ліцензування діяльності щодо користування надрами, вказує, що головною метою ліцензування є контроль за законністю та раціональністю користу-

¹ Джунь А. І. Ліцензування як засіб охорони й раціонального використання природних ресурсів / А. І. Джунь // Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф. (24–25 вересня 2004 р., м. Івано-Франківськ). – Івано-Франківськ, 2004. – С. 92.

² Костицький В. В. Екологічне право України : підручник / В. В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – С. 262.

вання надрами та лімітування використання надр¹. Крім того, надаючи дозвіл, уповноважені державні органи здійснюють превентивний контроль за дотриманням природокористувачем-ліцензіатом вимог законодавства про навколишнє середовище. З урахуванням даних про масштаби та види екологічно значимої діяльності шляхом встановлення меж використання природних ресурсів, негативних впливів на довкілля, інших екологічно значимих умов здійснення такої діяльності, досягається попередження екологічної шкоди. Як зазначається в наукових публікаціях, органи дозвільної системи, по-перше, здійснюють контроль, коли вирішують питання про видачу дозволу, по-друге, контролюють використання останнього².

2.2. Природоресурсні дозволи: поняття, суть, види

Елементом дозвільної системи, який забезпечує легальну можливість юридичної чи фізичної особи здійснювати визначені дії, є дозвіл. Процедурно така легалізація забезпечується шляхом подання заяви до компетентного органу. Тлумачний словник сучасної української мови розкриває поняття «дозвіл» як зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право³.

Дозвільне законодавство не визначає поняття «дозвіл», а оперує поняттям «документ дозвільного характеру». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Дозвільні документи виступають правовими формами дозвільної діяльності. Щодо сфери екологічної безпеки форма дозвільної діяльності визначається М. М. Романяком як адміністративно-наглядова, юрисдикційна, профілактична діяльність і у зв'язку з цим прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій із метою

¹ Макаренко О. Ю. До питання надрокористування в Україні / О. Ю. Макаренко // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 427.

² Мартиновський В. В. Принципи діяльності органів дозвільної системи / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, 2011. – Вип. 114. – С. 122.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 312.

формування безпечного екологічного середовища¹. Виходячи з цього, дозвільні документи – це правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності, які є юридично оформленою дією суб'єкта виконавчої влади, що здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення та має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види господарської діяльності, які не будуть становити високий ризик заподіяння шкоди екології після набуття дозвільного документа².

Традиційною є точка зору, що категорія «документ дозвільного характеру» ширша за категорію «дозвіл», оскільки до документів дозвільного характеру належать не лише власне дозволи, а й акти іншої форми. Затверджений Законом України Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності в початкових редакціях включав велику кількість документів-актів, які по суті не були дозволами. Аналіз цього Переліку в контексті дозвільних документів на використання природних ресурсів показував, що такі документи різняться між собою за значенням та наслідками. Серед них виділялись:

- основні (власне природоресурсні дозволи) – ті, що безпосередньо закріплюють право на здійснення спеціального використання природних ресурсів та є основним юридичним фактом, який породжує виникнення відносин спеціального природокористування (дозвіл на добування мисливських тварин – ліцензія, відстрільна картка, дозвіл на спеціальне водокористування, спеціальний дозвіл на користування надрами тощо);

- допоміжні – ті, що передують видачі дозволів та є необхідним етапом процедури отримання дозволів (до них належать різного роду погодження – погодження клопотання водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді для отримання дозволу на спеціальне водокористування, погодження клопотань про надання надр у користування та інші)³.

Документи останнього виду не надавали право на здійснення тих чи інших дій і під визначення поняття «документ дозвільного характеру» не повинні були б підпадати. Сьогодні така ситуація виправлена. Численні зміни у дозвільні та суміжні законодавчі акти суттєво скоротили кількість документів дозвільного характеру та вилучили з Переліку погодження, які не оформлюють остаточну згоду адміністративного органу на здійснення суб'єктом відповідних дій, запровадивши видачу дозвільних документів за принципом організаційної єдності, про що докладніше йтиметься в на-

¹ Романяк М. М. Правові форми дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки / М. М. Романяк // Право і безпека. – 2009. – № 1. С. – 163.

² Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Михайло Михайлович Романяк. – Ірпінь, 2010. – С. 5.

³ Кобецька Н. Р. Система документів дозвільного характеру у сфері використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : збірник наукових статей. Вип. 33. – Івано-Франківськ : Прикарп. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2013. – С. 193.

ступному підрозділі. Тому фактично поняття «документ дозвільного характеру» за змістом тотожне поняттю «дозвіл», який своєю чергою може мати різні форми зовнішнього виразу.

Аналізуючи еколого-правове ліцензування (а фактично дозвільну діяльність в цій сфері. – *Н. К.*), І. Л. Радик класифікує екологічні дозволи (ліцензії) за видами екологічно значимої діяльності:

- природоресурсові ліцензії, якими слід розглядати спеціальні дозволи (дозволи, ліцензії) на використання й охорону земель, вод, лісів, надр, тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря;

- ліцензії по відтворенню об'єктів природи: спеціальні дозволи (дозволи, ліцензії), що видаються певним суб'єктам на проведення робіт по відтворенню й відновленню лісів, нелісової рослинності, рибних ресурсів, диких тварин, які належать до видів, занесених до Червоної Книги України, а також тварин, які є об'єктами полювання, та деяких інших;

- спеціальні дозволи (дозволи, ліцензії), що видаються на: здійснення господарської діяльності, в результаті якої може бути заподіяна шкода навколишньому природному середовищу (будівництво, реконструкція, експлуатація промислових, сільськогосподарських, транспортних та інших підприємств; застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, хімічних речовин та інших препаратів; проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпорту устаткування; військова, космічна, радіаційна діяльність та ін.)¹.

Екологічне законодавство України визначає поняття «дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів» як офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів (п. 3 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459).

За своєю правовою природою дозвіл відноситься до адміністративних актів. В адміністративно-правовій літературі адміністративні акти ототожнюють з індивідуальними актами управління². Згідно з визначенням, що його подали колектив авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Б. Авер'янова, правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому

¹ Радик І. Л. Види еколого-правового ліцензування / І. Л. Радик // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 72–73.

² Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 36–40.

порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків¹. З точки зору В. П. Тимощука, доцільність вживання саме категорії «адміністративний акт», на противагу терміну «індивідуальний акт управління», зумовлена положеннями Конституції України, яка відмовилася від категорії «органи державного управління», визнала місцеве самоврядування та закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову². Під адміністративним актом він розуміє волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямованого на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб³.

В. М. Комарницький, характеризуючи дозволи на природокористування, зазначає, що їм властиві такі ж риси, як і всім індивідуальним адміністративним актам: підзаконність, правовий характер, імперативність⁴. Крім названих ознак, загальними рисами індивідуальних адміністративних актів варто визначити такі:

- спрямованість на регулювання окремого конкретного випадку, персоніфікований характер (це відрізняє їх від нормативних адміністративних управлінських актів);

- односторонній порядок прийняття (за цим критерієм їх можна відмежувати від адміністративних договорів);

- вольовий характер (загальним мотивом видання будь-якого адміністративного акту є потреба у певному юридичному впливі на відповідні відносини у сфері управління: юридичний ефект – пряма мета юридичного акту⁵).

В механізмі правового регулювання індивідуальні адміністративні акти є:

- формами адміністративно-владної діяльності;

- юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення правовідносин;

- актами застосування права.

Природоресурсні дозволи є в першу чергу правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, зокрема власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта,

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 282.

² Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віктор Павлович Тимошук. – К., 2009. – С. 7.

³ Там само. – С. 4.

⁴ Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : монографія / В. М. Комарницький ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. – С. 322.

⁵ Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – С. 136.

механізмами встановлення, фіксації права природокористування, тобто виконують, насамперед, правовстановлюючу функцію. В еколого-правових наукових дослідженнях спеціальні дозволи визначаються як правоустановчі документи, з якими пов'язується виникнення права природокористування, і для яких характерне те, що вони констатують визнання державою необхідності відповідної діяльності, її легітимності; впливають на правосуб'єктність осіб, що отримали відповідні дозвільні документи; є передумовою виникнення права природокористування; установлюють умови природокористування з урахуванням особливостей певної діяльності¹.

Таким чином, природоресурсний дозвіл можна визначити як:

- результат волевиявлення компетентних суб'єктів (власників природних ресурсів або уповноважених ними осіб), спрямований на передачу права користування визначеною частиною природного ресурсу з дотриманням передбачених законодавством та конкретизованих дозволом умов використання даного виду природного ресурсу у встановлених межах;

- як офіційний письмовий документ, що має персоніфікований характер, видається за встановленою процедурою та фіксує, оформляє право природокористувача здійснювати зазначений у ньому вид використання конкретного природного ресурсу;

- як юридичний факт, який (самостійно або в сукупності з іншими юридичними фактами) породжує виникнення відносин використання природних ресурсів.

Природоресурсний дозвіл є виявом імперативного методу правового регулювання та юридичним засобом обмеження діяльності у сфері використання природних ресурсів, а також формою легітимізації природокористування, підтвердженням законності дій природокористувачів та гарантією захисту у випадку порушення їх прав.

Аналіз положень спеціального законодавства, яке визначає види та регулює порядок видачі природоресурсних дозвільних документів, дає можливість виокремити в системі цих документів великі групи, об'єднані видом природного ресурсу, на використання якого видаються дозволи.

1. Дозвільні документи в галузі надкористування

Дозвільний порядок надання надр у користування пов'язаний з виключним характером власності Українського народу на надра, а також пріоритетом адміністративно-правового регулювання відносин надкористування. Використання надр без отримання спеціального дозволу можливе тільки землевласниками та землекористувачами в межах наданих їм ділянок в порядку ст. 23 Кодексу України про надра.

¹ Комарницький В. М. Право спеціального природокористування : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Віталій Мар'янович Комарницький. – К., 2012. – С. 23.

На офіційному сайті Державної служби геології та надр України відображений чинний актуальний повний перелік спеціальних дозволів на користування надрами з можливістю легкого пошуку за видом користування надрами, видом корисної копалини, місцезнаходженням родовища тощо, а також електронні копії всіх наданих і чинних на даний час спеціальних дозволів¹.

Первинна редакція ст. 16 Кодексу України про надра, яка законодавчо встановлювала механізм набуття права користування надрами, носила назву «Ліцензування діяльності щодо користування надрами» та визначала ліцензування діяльності щодо користування надрами як єдиний порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянкою надр з відповідною метою. Виходячи з цього, у науковій літературі йшлося про ліцензійний порядок набуття надр у користування в контексті загальної функції екологічного ліцензування. Законодавство також оперувало подвійним терміном – дозвіл (ліцензія). На початку 2006 року Законом України від 19 січня 2006 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавчими актами України у сфері ліцензування» замість поняття «дозвіл (ліцензія)» було запроваджено словосполучення «спеціальний дозвіл», а назву ст. 16 Кодексу України про надра змінено на «Спеціальні дозволи на користування надрами».

Законодавчого визначення поняття спеціальний дозвіл на користування надрами немає. В ст. 1 Закону України «Про нафту і газ» розкривається поняття «спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами» – документ, що видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і засвідчує право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування нафтогазоносними надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених у цьому документі.

Зважаючи на докладне визначення в законодавстві понять «документ дозвільного характеру» (ст. 1 Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»), «дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів» (постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459 «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів»), спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами (ст. 1 Закону України «Про нафту і газ»), теоретичне визначення цього поняття подане в багатьох наукових дослідженнях і формулюється через традиційну категорію «документ»:

¹ Повний перелік спеціальних дозволів на користування надрами [Електронний ресурс] // Державна служба геології та надр України : [офіційний веб-сайт]. – Режим доступу : <http://geoinf.kiev.ua/specdozvoli>.

- дозвіл на користування надрами – це документ, що видається спеціально уповноваженим державним органом в порядку, передбаченому законом, та надає суб'єкту право користування певною ділянкою надр з конкретною метою, яка зазначається в дозволі¹;

- спеціальний дозвіл на користування надрами – документ, що видається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надра і засвідчує право фізичної чи юридичної особи, якій цей документ виданий, на користування надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених в цьому документі².

Одночасно, в наукових дослідженнях є й інші підходи до розуміння вказаного поняття. Н. П. Медведєва пропонує таке формулювання: «Спеціальний дозвіл на право користування надрами – надане спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр виключне право юридичної чи фізичної особи на користування юридично відокремленою ділянкою надр на умовах, визначених у спеціальному дозволі»³. Останнє розуміння дозволу через категорію «право суб'єкта» акцентує на його правовстановлюючому змісті та підтверджує роль і значення для правового режиму надрокористування.

Аналізуючи різні національні дозвільні системи регулювання користування надрами, російський науковець К. І. Налетов виділяє два можливі варіанти регулювання: 1) роль дозволу в регулюванні відносин користування надрами зведена до мінімуму і він фактично стає правопосвідчуючим документом; 2) дозвіл є правовстановлюючим документом, який регулює умови користування ділянками надр⁴. Такий характер мають спеціальні дозволи відповідно до українського законодавства. Як і інші природоресурсні дозволи, спеціальні дозволи на користування надрами виступають правовими формами передачі державою права користування частиною надр, механізмами встановлення, фіксації права надрокористування, документами, в яких закріплюються межі та умови здійснення надрокористування певного виду стосовно конкретних об'єктів в межах визначених ділянок.

¹ Філатова В. К. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні : монографія / В. К. Філатова, Т. М. Шульга. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. – С. 81.

² Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – С. 46.

³ Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Наталія Петрівна Медведєва. – К., 2008. – С. 11.

⁴ Налетов К. И. Лицензионные и договорно-правовые формы пользования недрами в РФ и за рубежом : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Кирилл Игоревич Налетов. – М., 2006. – С. 8.

2. Дозвільні документи на спеціальне водокористування.

Ч. 1 ст. 49 Водного кодексу України містить імперативну норму: «Спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу». Відсутність дозволів при здійсненні забору води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання у водні об'єкти забруднюючих речовин, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів або порушення встановлених ними умов, є підставами для припинення водокористування та застосування до суб'єктів заходів юридичної відповідальності. Процедура видачі відповідних дозволів врегульована спеціальним нормативно-правовим актом – Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 321.

У наукових дослідженнях визначається поняття «дозвіл на спеціальне використання водних ресурсів» як офіційний документ, який засвідчує право юридичних та фізичних осіб здійснювати забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд і технічних пристроїв та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із використанням каналів¹. Щоправда, таке поняття, яке дається в контексті здійснення права спеціального водокористування та в якому застосовується термін «спеціальне використання водних ресурсів», не охоплює всіх видів спеціального водокористування. Правовий режим спеціального водокористування закріплений ст. 48 Водного кодексу України. Особливості спеціального водокористування базуються на загальних особливостях спеціального природокористування, а саме:

- його метою є здійснення виробничо-господарської чи іншої спеціальної діяльності, яка конкретизовано визначена ч. 2 ст. 48: «Спеціальне водокористування здійснюється ... для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших державних і громадських потреб»;

- суб'єктами спеціального водокористування можуть бути юридичні та фізичні особи, однак наділені спеціальною правосуб'єктністю, зокрема щодо юридичних осіб такий вид діяльності повинен бути відображений в їх статутних документах;

- необхідність отримання спеціального дозволу для використання водного об'єкта;

- оплатний характер².

¹ Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Вікторія Олегівна Джуган. – К., 2009. – С. 6.

² Науково-практичний коментар Водного кодексу України / Н. О. Багай, Н. Р. Кобецька, І. В. Мироненко [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Кобецької. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 164.

Аналіз ст. 48 Водного кодексу України дає підстави відносити до спеціального водокористування:

- забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, включаючи забір води із застосуванням каналів;

- використання води, яким відповідно до ст. 1 Водного кодексу України є процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва. Як бачимо, використанням води охоплюється її вилучення лише для виробничих та господарсько-побутових потреб, а без вилучення – виключно для потреб двох галузей: гідроенергетики і рибництва.

- скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи скидання

Виходячи з цього, дозвіл на спеціальне водокористування можна визначити як офіційний документ, що засвідчує право суб'єктів на здійснення впродовж визначеного в ньому терміну спеціального водокористування у межах затверджених лімітів забору води, використання води чи скидання забруднюючих речовин.

3. Дозвільні документи у відносинах спеціального використання природних рослинних ресурсів, у тому числі лісових ресурсів.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про рослинний світ» спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки. Ст. 4 Закону України «Про рослинний світ» закріплює поділ природних рослинних ресурсів на ресурси загальнодержавного і місцевого значення, який впливає на правовий режим видачі дозволів.

До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать:

а) об'єкти рослинного світу у межах:

внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України;

поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області, а також їх приток усіх порядків;

природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення;

б) лісові ресурси державного значення;

в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України;

г) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення визначається спеціальним законодавством у сфері використання лісових ресурсів, водних біоресурсів, об'єктів Червоної та Зеленої книг України, природних ресурсів територій та об'єктів природно-заповідного фонду і буде розглянуто нижче.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення належать дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення. Їх спеціальне використання здійснюється на підставі дозволу, що видається органами місцевого самоврядування в порядку, ними визначеному.

Ч. 1 ст. 69 Лісового кодексу України закріплює: «Спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці проводиться за спеціальним дозволом – лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно». Видача дозволів регулюється Порядком видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23. 05. 2007 р. № 761. Функціональне призначення спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів відображене в п. 2 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів. Згідно з цим пунктом лісорубний або лісовий квиток є основним документом, на підставі якого: здійснюється спеціальне використання лісових ресурсів; ведеться облік дозволених до відпуску запасів деревини та інших продуктів лісу, встановлюються строки здійснення лісових користувань та вивезення заготовленої продукції, строки та способи очищення лісосік від порубкових решток, а також облік природного поновлення лісу, що підлягає збереженню; ведеться облік плати, нарахованої за використання лісових ресурсів.

Підстави та порядок видачі лісорубних та лісових квитків відрізняються.

Лісорубний квиток видається на заготівлю деревини під час проведення рубок головного користування, що передбачено п. 3 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів. Одночасно, крім основних рубок – рубок головного користування, заготівля деревини забезпечується і в процесі здійснення рубок, що проводяться в порядку лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості та продуктивності деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх оздоровлення

та посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій. Такі рубки визначені як рубки формування та оздоровлення лісів і, своєю чергою, включають рубки догляду, санітарні, лісовідновні, ландшафтні, рубки переформування, пов'язані з реконструкцією тощо. Правові вимоги до їх проведення врегульовані Правилами поліпшення якісного складу лісів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 724. Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів не вказує, який документ засвідчує проведення таких категорій рубок. Це, радше за все пов'язане з тим, що початковою редакцією Лісового кодексу від 8 лютого 2006 р. до спеціального використання лісових ресурсів була віднесена тільки заготівля деревини в порядку рубок головного користування. Однак підтвердження того, що для здійснення рубок формування та оздоровлення лісів слід отримати спеціальний дозвіл – лісорубний квиток, можна знайти в інших нормативно-правових актах. Так, у ч. 5 ст. 69 Лісового кодексу України зазначається, що спеціальний дозвіл видається власниками лісів або постійними лісокористувачами у встановленому порядку також на проведення інших рубок та робіт, пов'язаних і не пов'язаних із веденням лісового господарства. А те, що цей дозвіл має форму лісорубного квитка прямо закріплено п. 55 Правил поліпшення якісного складу лісів та деталізовано у розділах 6, 7 Методичних вказівок з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Державного агентства лісових ресурсів України, затверджених наказом Держлісагентства України від 21.01.2013 р. № 9. Подібної позиції дотримуються й судові інстанції. В рішеннях судів першої та апеляційної інстанцій, залишеними в силі Вищим господарським судом України, підтверджується визнання незаконними санітарних рубок, що проводилися без отримання спеціального дозволу – лісорубного квитка¹.

Спеціальний дозвіл на використання лісових ресурсів у формі лісового квитка видається для:

- заготівлі дрогорядних лісових матеріалів;
- здійснення побічних лісових користувань;
- використання корисних властивостей лісів на умовах короткострокового тимчасового користування.

4. Дозвільні документи в галузі спеціального використання об'єктів тваринного світу

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про тваринний світ» спеціальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється лише за від-

¹ Постанова Вищого господарського суду України від 6.12.2011 р. : справа № 4/89 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19940132>.

повідними дозволами чи іншими документами, що видаються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Ця вимога поширюється також на власників чи користувачів земельними ділянками, на яких перебувають (знаходяться) об'єкти тваринного світу.

У законодавстві міститься легальне визначення поняття «дозвіл на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу» – це документ, який засвідчує право користувачів на використання конкретних видів (груп видів) тварин та інших об'єктів тваринного світу» (п. 1.4. Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затверджених наказом Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р. № 115). Однак ці Правила мають обмежену сферу застосування. Визначені ними вимоги, підстави, порядок стосуються окремих видів спеціального використання об'єктів тваринного світу. Як передбачено п.п. 1.2, 1.3 Правил, вони поширюються на суб'єктів, які здійснюють спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних, комерційних та інших передбачених законодавством цілях, а також з метою утримання та розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах, отримання продуктів їх життєдіяльності, переселення диких тварин у нові місця перебування та регулювання їх чисельності.

Стосовно інших видів спеціального використання об'єктів тваринного світу, то документи дозвільного характеру, які їх засвідчують, суттєво відрізняються один від одного, мають різну форму, видаються різними суб'єктами.

Використання об'єктів тваринного світу в процесі ведення мисливського господарства передбачає необхідність (крім наявності всіх інших документів, що засвідчують право на здійснення полювання) одержання дозволу на добування мисливських тварин. Дозвіл на добування – документ (ліцензія, відстрільна картка, дозвіл на селекційний, діагностичний та науковий відстріл), який дає право на добування (в тому числі відлов) дикої тварини (тварин), а також право на використання (транспортування, перенесення, зберігання) продукції полювання (ст. 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин регулюється Законом України «Про мисливське господарство та полювання» і Положенням про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин, затвердженим наказом Мінагрополітики України від 17.10.2011 р. № 549. Ліцензія – це документ суворої звітності, який дає право на добування однієї особини тварини певного виду, що зазначена в ньому (п. 4.1. Положення про правила проведення полювань, поводження

із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин). За ліцензією здійснюється полювання на чітко визначений у переліку вид мисливських тварин: кабана, лань, оленів європейського та плямистого, козулю, лося, муфлона, бабака, бобра, борсука, ондатру, куницю лісову, білку. На відміну від ліцензій, відстрільні картки видаються у спрощеному порядку, про який буде сказано в наступному параграфі. За відстрільною картою здійснюється полювання на пернату дичину, кроля дикого, зайця-русака, єнотовидного собаку, вовка, лисицю, шакала, куницю кам'яну, норку американську, тхора лісового (ст. 17 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»).

До дозволів на добування мисливських тварин віднесені також дозвіл на селекційний відстріл і дозвіл на проведення вибіркового діагностичного відстрілу. Дозвіл на селекційний відстріл – документ, який засвідчує право працівника, уповноваженого здійснювати охорону мисливських угідь, на селекційний відстріл мисливських тварин. Селекційний відстріл – це вилучення із природних популяцій тварин, які мають певні відхилення у своєму розвитку від здорових тварин, з метою формування здорового, високопродуктивного маточного поголів'я, регулювання вікової та статеві структури популяцій (п. 1.3 Інструкції про селекційний відстріл мисливських тварин, затвердженої наказом Мінагрополітики України від 7.02.2014 р. № 57). Дозвіл на проведення вибіркового діагностичного відстрілу – документ, який засвідчує право працівника, уповноваженого здійснювати охорону мисливських угідь, на проведення діагностичного відстрілу мисливських тварин. Вибірковим діагностичним відстрілом вважається вилучення із природних популяцій тварин з метою проведення ветеринарно-санітарної експертизи, тобто комплексу діагностичних і спеціальних досліджень, які проводяться органами державної ветеринарної медицини для оцінки епізоотичної ситуації та визначення стану захворювань серед мисливських видів тварин (п. 1.2 Інструкції про вибіркового діагностичний відстріл мисливських тварин для проведення державної ветеринарно-санітарної експертизи, затвердженої наказом Мінагрополітики України від 8.02.2014 р. № 60).

У наукових дослідженнях, присвячених питанням правового регулювання фауністичних відносин, обґрунтовується твердження, що селекційне, ветеринарно-санітарне, науково-дослідницьке та винищувальне добування диких тварин не належать до спеціального використання дикої фауни бо, по-перше, така діяльність не відповідає меті спеціального використання (вилучення та споживання корисних властивостей відповідних об'єктів), а по-друге, – не передбачає наявності плати як обов'язкової ознаки спеціального використання не тільки дикої фауни, але й усіх інших

природних ресурсів¹. Селекційний та вибірковий діагностичний відстріл мисливських тварин дійсно безпосередньо не спрямовані на отримання корисних властивостей, споживання, використання об'єктів тваринного світу. Вони здійснюються у порядку діяльності з упорядкування мисливських угідь, охорони тваринного світу, забезпечення оптимальних умов їх перебування тощо. Однак, як зазначається у названих вище Інструкціях, добуті у результаті проведення селекційного чи вибіркового діагностичного відстрілу тварини залишаються у розпорядженні користувача мисливських угідь, можуть ним перероблятися чи реалізовуватися. Використання диких тварин у цих випадках може також здійснюватися шляхом вилучення їх з природного середовища, а відповідно, дозвільні документи на таке добування включаються у систему дозволів на спеціальне використання об'єктів тваринного світу.

До об'єктів тваринного світу належить значна частина водних біоресурсів (прісноводні, морські, анадромні та катадромні риби на всіх стадіях розвитку, круглороті, водні безхребетні, у тому числі молюски, ракоподібні, черви, голкошкірі, губки, кишковопорожнинні, наземні безхребетні у водній стадії розвитку), правовий режим використання та охорони яких регулюється Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів». Видами спеціального використання водних біоресурсів відповідно до ст. 27 Закону є: промислове рибальство; вилов водних біоресурсів у науково-дослідних, науково-промислових, дослідно-конструкторських цілях, а також з метою з'ясування їх санітарно-епідеміологічного стану; контрольний вилов водних біоресурсів для визначення їх стану та запасів; меліоративний вилов водних біоресурсів з метою формування їх оптимального видового та вікового складу; вилов водних біоресурсів з метою отримання біологічного матеріалу для штучного відтворення їх запасів та здійснення аквакультури; любительське і спортивне рибальство у водних об'єктах загального користування, що перевищує встановлені обсяги безоплатного вилову. Ці види спеціального використання водних біоресурсів здійснюються на підставі відповідних дозвільних документів, до яких належить дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) та дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України. Порядок їх видачі визначений ст. 24 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» і конкретизований Порядком видачі дозволу на

¹ Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Володимирович Тихий. – К., 2000. – С. 15; Томин О. О. Правове регулювання мисливства та полювання в Україні (на матеріалах Карпатського регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександра Олексіївна Томин. – К., 2009. – С. 11.

спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дублікату та анулювання зазначеного дозволу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 801 та Порядком видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дублікату та анулювання зазначеного дозволу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 800.

Законодавством визначено поняття «дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах)» як офіційний документ, який засвідчує право користувача на спеціальне використання визначених водних живих ресурсів на промислових ділянках відповідно до затверджених лімітів та виділених квот (п. 2 Порядку і умов використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 р. № 1490).

5. Дозвільні документи на використання інших видів природних ресурсів

Окремим видом дозволів у сфері природокористування є дозволи на спеціальне використання рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних чи штучно створених умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, тобто об'єктів Червоної книги України. Дозвіл на добування (збирання) тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, – це офіційний документ, який засвідчує право наукових організацій та інших установ на використання цих видів (п. 1.3. Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, затвердженої наказом Мінприроди України від 1.02.1993 р. № 3). Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Червону книгу України» спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів Червоної книги України здійснюється у виняткових випадках лише у наукових і селекційних цілях, у тому числі для розмноження, розселення і розведення у штучно створених умовах, а також для відтворення популяцій за дозволом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, на підставі рішень Національної комісії з питань Червоної книги України, прийнятих відповідно до її повноважень.

Ще одним видом дозвільних документів на використання природних ресурсів є дозволи на спеціальне використання природних ресурсів у ме-

жах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що передбачені ст. 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» і деталізовані Порядком видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992. № 459 в редакції постанови від 16.12.2015 № 1173.

Щодо використання природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) зони України, то використання неживих, мінеральних ресурсів (корисних копалин) базується на нормах Кодексу України про надра – в частині надання спеціальних дозволів на користування надрами, а живих ресурсів (водних біоресурсів) – на положеннях Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» і відповідних підзаконних актах, що регулюють дозвільні процедури у цій сфері. Певною специфікою, визначеною Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» та Порядком і умовами використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 р. № 1490, характеризується правовий режим використання цих ресурсів іноземними юридичними і фізичними особами. Однак документом дозвільного характеру для здійснення іноземними юридичними і фізичними особами відповідного виду використання також є дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах, передбачений Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Таким чином, документи дозвільного характеру у сфері використання природних ресурсів утворюють розгалужену систему. Аналіз положень Кодексу України про надра, Водного кодексу України, Лісового кодексу України, Законів України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про виключну (морську) економічну зону України», підзаконних природоресурсних актів, Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів дає підстави віднести до чинної системи природоресурсних дозволів:

- спеціальні дозволи на користування надрами (у відносинах надрокористування);
- дозволи на спеціальне водокористування (у відносинах спеціального водокористування);
- дозволи на спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення (у відносинах спеціального використання природних рослинних ресурсів)

- лісорубні квитки і лісові квитки (у відносинах спеціального використання лісових ресурсів);

- дозволи на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, дозволи на добування мисливських тварин (ліцензії, відстрільні картки, дозволи на селекційний, діагностичний та науковий відстріл) (у відносинах спеціального використання мисливських та не мисливських диких тварин);

- дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) та дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України (у відносинах спеціального використання водних біоресурсів);

- дозволи на добування тварин, занесених до Червоної книги України, та дозволи на збирання рослин, занесених до Червоної книги України (у відносинах спеціального використання об'єктів Червоної книги України);

- дозволи на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного та місцевого значення (у відносинах спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду).

За формою зовнішнього вияву в цій системі можна виділити:

- власне дозволи (у сфері надрокористування, спеціального водокористування, дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів тощо);

- дозвільні документи інших форм (ліцензії, відстрільні картки, лісові та лісорубні квитки).

Природоресурсні дозволи наділені спільними характеристиками, що визначають їх зміст і структуру. Їх можна звести до таких:

1. Природоресурсні дозволи засвідчують право на здійснення певного виду спеціального використання природних ресурсів, при цьому вони надаються на один конкретний вид лісо-, водо-, надрокористування, використання об'єктів тваринного світу чи інших природних об'єктів. Більшість видів природоресурсних дозволів засвідчують конкретно визначений законодавством різновид використання того чи іншого природного ресурсу. Так, лісорубний квиток видається виключно на рубку лісу, ліцензія – на добування мисливських тварин (причому визначених видів) у порядку здійснення мисливства.

П. 3 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 передбачає: «На кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл. Одному заявникові може надаватися дозвіл на видобування одного виду корисних копалин з кількох близько розташованих родовищ, якщо доцільність їх спільної розробки підтверджується відповідним рішенням Державної комісії України по

запасах корисних копалин. У межах однієї ділянки надр можуть проводитися роботи з геологічного вивчення та видобування різних за видом корисних копалин за кількома дозволами. При цьому в угоді на користування надрами визначаються просторові межі кожного виду корисної копалини». Специфікою в цьому плані позначений спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції, що видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції й охоплює усі види користування надрами, передбачені цією угодою (а саме – пошук, розвідка та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт). Одночасно в 2010 році перелік видів користування надрами, закріплений ст. 14 Кодексу України про надра, був доповнений окремим різновидом – виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції, що дає підстави розглядати види діяльності щодо надр на умовах угод про розподіл продукції як єдиний самостійний вид надрокористування.

Вказівка на конкретний вид спеціального використання є обов'язковим положенням дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах).

Законодавство сусідньої Білорусі закріплює на перспективу завдання запровадження комплексних природоохоронних дозволів, які б надавали право на здійснення різних видів негативного впливу на довкілля: викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря, спеціальне водокористування (скиди у водні об'єкти), захоронення відходів. Сфера дії таких комплексних дозволів обмежена саме негативним впливом на природні об'єкти. Білоруські науковці пропонують суттєво розширити сферу застосування комплексного природокористування і, відповідно, дозволів на комплексне природокористування. Зокрема, пропонується надання на умовах комплексного природокористування мисливських та рибогосподарських угідь¹. Однак, якщо запровадження комплексних дозволів щодо негативних впливів на довкілля вбачається достатньо обґрунтованим, то обґрунтованість комплексного характеру природоресурсних дозволів викликає заперечення. Комплексні природоохоронні дозволи мали б видаватись одному господарюючому суб'єкту та включати види, розміри й обмеження щодо всіх можливих його негативних впливів на довкілля, а цим самим сприяли б як спрощенню дозвільного регулювання, так і системності у підходах до визначення антропогенного навантаження на природні об'єкти та довкілля в цілому. Спеціальне використання природних ресурсів здійснюється у

¹ Шахрай И. С. Природные ресурсы как объект права аренды [Электронный ресурс] / И. С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол. : В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 407–417. – С. 7-8. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/55340/1/2%20%D0%A8%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9.pdf>.

більшості випадків суб'єктами-природокористувачами, які наділені відповідними професійними, організаційними, технічними характеристиками та рисами, що підтверджують їх здатність ефективно здійснювати природокористування визначеного виду природного ресурсу (геологорозвідувальні підприємства щодо геологічного вивчення надр, науково-дослідні підприємства й установи при використанні природних ресурсів у наукових цілях, лісогосподарські підприємства у випадку заготівлі деревини тощо). А відповідно, у запровадженні комплексних природоресурсних дозволів немає об'єктивної потреби.

2. Природоресурсні дозволи фіксують визначену мету природокористування.

Як закріплюється в п. 5 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, дозволи надаються на такі види користування надрами: геологічне вивчення родовищ корисних копалин; геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислового розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; видобування корисних копалин; геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислового розробка родовищ з подальшим видобуванням нафти, газу (промислового розробка родовищ); будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо); виконання робіт (провадження діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції. Мета користування надрами є обов'язковим пунктом структури спеціального дозволу на користування надрами.

У дозволі на спеціальне водокористування окремим пунктом зазначається характеристика водокористування, до якої насамперед належить мета водокористування – водопостачання та його вид, скид стічних вод, зрошення, гідроенергетика та інше.

Ч. 4 ст. 69 Лісового кодексу України закріплює правило, що на виділених лісових ділянках можуть використовуватися лише ті лісові ресурси і лише для цілей, що передбачені виданим спеціальним дозволом. Як підкреслюють автори науково-практичного коментаря до Лісового кодексу України, у такий спосіб закріплюється традиційний принцип права природокористування – додержання цільового використання природних ресурсів, зокрема, лісових¹.

¹Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 219.

Бланк дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу передбачає зазначення мети використання, якою, як було зазначено вище, може бути наукова, культурно-освітня, отримання лікувально-технічної сировини, утримання і розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах, отримання продуктів життєдіяльності диких тварин тощо.

У дозволі на добування тварин чи збирання рослин, занесених до Червоної книги України, міститься обов'язкова вказівка на мету їх добування чи збирання з урахуванням обмежень, встановлених ст. 19 Закону України «Про Червону книгу України».

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» території та об'єкти природно-заповідного фонду можуть використовуватися: у природоохоронних цілях; у науково-дослідних цілях; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних цілях; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища. В окремих випадках допускається також заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання, які можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів. Відповідна мета і вид природокористування повинні бути зазначені у дозволі на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

3. Природоресурсні дозволи визначають межі поведінки природокористувачів, встановлюючи кількісні показники, обсяги, територію, способи використання природних ресурсів та інші подібні параметри.

Так, у спеціальному дозволі на користування надрами обов'язково зазначаються відомості про ділянку надр, що надається у користування, із зазначенням її назви, місцезнаходження, координат, площі та у разі потреби обмежень щодо глибини використання; вид корисної копалини відповідно до переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, її запаси на час надання дозволу; особливі умови користування надрами, які, своєю чергою, стосуються правил і стандартів користування конкретними ділянками надр, якості продукції або робіт, технології видобування та переробки корисних копалин, порядку видобування корисних копалин, зокрема з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій, видів, обсягів і строків виконання робіт на ділянці надр, припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр (п. 12 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами).

Як закріплює п. 5 Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, у дозволі, серед іншого, зазначаються ліміти забору води, використання води та скидання забруднюючих речовин, а також інші умови спеціального водокористування. У ст. 1 Водного кодексу України містяться визначення понять: ліміт використання води – граничний обсяг використання води, який встановлюється дозволом на спеціальне водокористування; ліміт забору води – граничний обсяг забору води з водних об'єктів, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування; ліміт скиду забруднюючих речовин – граничний обсяг скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування. Правове значення цих лімітів пов'язане з розрахунком рентної плати за спеціальне водокористування. Так, згідно з п. 255.11.13 ст.255 Податкового кодексу України у разі перевищення водокористувачами встановленого річного ліміту використання води рентна плата обчислюється і сплачується у п'ятикратному розмірі, виходячи з фактичних обсягів використаної води понад встановлений ліміт використання води, ставок рентної плати та коефіцієнтів.

Інші детальні умови здійснення спеціального водокористування містяться в конкретному дозволі. Це, зокрема, назва і місцезнаходження водозабірних, підпірних споруд і випусків стічних вод (для підземних джерел вказується глибина і продуктивність свердловин); способи очищення стічних вод, склад і продуктивність очисних споруд; наявність і характеристика обладнання для обліку використання вод та їхнього лабораторного аналізу; кількість стічних вод, що скидаються у водний об'єкт, по кожному випуску окремо; якісна характеристика стічних вод на випусках; вимоги до витратовиміральної апаратури тощо.

У лісорубний (лісовий) квиток вписуються:

- характеристика лісової ділянки та лісових насаджень, що підлягають вирубці чи використовуються для інших потреб, – область, район, власник лісів або постійний лісокористувач, лісництво, категорія лісів, номер кварталу, номер виділу, номер і площа ділянки, а в лісорубному квитку, крім цього, – лісотаксовий пояс, розряд такс;

- особливості та характеристика відповідного виду спеціального використання лісових ресурсів: для заготівлі деревини – система, вид, спосіб рубок, спосіб обліку, маса деревини та її нормативна вартість, для інших видів спеціального використання лісових ресурсів – дозволений обсяг використання, ціну одиниці виміру та загальну суму оцінки лісових ресурсів;

- інші умови використання лісових ресурсів, зокрема, для заготівлі деревини; – перелік наявних цінних і рідкісних видів дерев та чагарників, занесених до Червоної книги України, насінників і плюсових дерев, інших дерев, що не підлягають вирубуванню на даній ділянці; термін закінчення

заготівлі деревини, встановлений згідно з термінами використання лісових ресурсів, визначеними Порядком спеціального використання лісових ресурсів; порядок вивезення деревини та термін закінчення вивезення; умови зберігання деревини відповідно до вимог, встановлених Санітарними правилами в лісах; спосіб очищення лісосік від порубкових решток та ін.

У дозволі на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу зазначається спосіб використання диких тварин, територію їх використання, перелік конкретних видів (груп видів) диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, яких дозволено вилучати, а також обсяги їх використання. При потребі в дозвіл вписують особливі умови використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, наприклад, у разі використання тварин з метою їх утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах або переселення у нові місця перебування може бути наведена інформація про умови утримання тварин, конкретні місця, в які планується здійснювати їх переселення, засоби транспортування тощо.

Правовий режим здійснення мисливства як різновиду спеціального використання об'єктів тваринного світу врегульований дуже детально, як на рівні законодавчих (Закону України «Про мисливське господарство та полювання»), так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів (зокрема тих, що регулюють порядок проведення полювання на конкретний мисливський сезон). Тому дозвільні документи у сфері мисливського господарства і полювання не містять переліку особливих умов, обмежень, порядку, способів здійснення полювання, які врегульовані загальними нормативними документами. У ліцензії чи відстрільній картці зазначається прізвище мисливця та назва мисливського угіддя, а також місце, де можливе здійснення полювання на підставі цих документів. Особливість ліцензії на добування мисливських тварин полягає в тому, що вона видається на добування однієї особини тварини певного виду з визначеного Законом України «Про мисливське господарство та полювання» переліку мисливських тварин.

У дозволі на спеціальне використання водних біоресурсів вказується:

- місце здійснення відповідного виду використання (назва рибогосподарського водного об'єкта (його частини), а в дозволі на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України – акваторії Світового океану, де дозволено здійснювати рибальство);

- характеристика способів, засобів, знарядь та інших умов здійснення рибальства (характеристика рибальського судна – назва, порт реєстрації, бортові реєстраційні номери, а в дозволі на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України, крім цього, ще й інші деталізовані параметри характеристики судна – зовнішнє маркування (у разі наявності), міжнародний радіопозивний, довжина, ширина, водотоннаж-

ність, кількість і місткість трюмів, потужність головного двигуна, інформація про власника; дозволені для використання знаряддя лову; вказівка про програму виконання робіт у разі здійснення вилову водних біоресурсів у науково-дослідних, науково-промислових, дослідно-конструкторських цілях, контрольованого вилову водних біоресурсів для визначення їх стану та запасів, вилову водних біоресурсів з метою отримання біологічного матеріалу для штучного відтворення їх запасів та здійснення аквакультури);

- дозволені для вилучення види водних біоресурсів та обсяги їх вилучення.

У дозволі на добування тварин чи збирання рослин, занесених до Червоної книги України, зазначається кількісна і якісна характеристика тварин, що підлягають добуванню (назва виду, кількість особин, гнізд, яєць), чи рослин, що збиратимуться (назва рослини, кількість, частин, вага насіння), а також визначені характеристики території використання (район, урочище, квартал, виділ, водойма). Подібним змістом характеризується дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Він містить інформацію щодо назви природного ресурсу, виду його використання, обсягу та місця використання.

4. Природоресурсні дозволи в більшості випадків мають строковий характер та закріплюють конкретний термін користування природним ресурсом у межах граничних, встановлених законодавством.

Як зазначається в науковій літературі, встановлення строків природокористування переслідує дві цілі. По-перше, для того, щоб визначити межі дії суб'єктивного права в часі, завершення якого припиняє дію права. По-друге, строки дії права природокористування повинні стимулювати суб'єктів права природокористування раціонально, по-господарськи використовувати об'єкт і тим самим забезпечувати його охорону, необхідну в процесі експлуатації¹.

Положення про строковий характер дозволу на користування надрами зафіксоване в п. 7 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами. У ньому ж деталізуються граничні строки користування надрами, визначені ст. 15 Кодексу України про надра: тимчасове короткострокове – до 5 років, тимчасове довгострокове – до 50 років. Зокрема, максимальний строк дії дозволу, що дає право на геологічне вивчення родовищ корисних копалин – 5 років, на видобування корисних копалин – 20 років, на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин – 20 років, на будівництво та експлуатацію

¹ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконникая. – М. : Наука, 1990. – С. 116.

підземних сховищ нафти чи газу – 50 років. Виняток становить дозвіл на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні та оздоровчі заклади тощо), в частині їх геологічного вивчення та збереження, який надається без обмеження строку дії. З урахуванням особливостей названого виду користування надрами, у цьому випадку має місце постійне надрокористування. Щодо інших видів надрокористування, то конкретний строк дії дозволу, що посвідчує право на їх здійснення, зазначається в ньому самому та обраховується роками.

У дозволі на спеціальне водокористування обов'язково зазначається термін його дії. За загальним правилом, відповідно до ст. 50 Водного кодексу України за строками право спеціального водокористування поділяється на: короткострокове (до 3 років) і довгострокове (від 3 до 25 років). Конкретний строк (та його різновид) визначається органом, що видає дозвіл у кожному окремому випадку. Чітких вимог щодо цього законодавство не передбачає, за винятком встановленого п. 6 Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, згідно з яким «спеціальне водокористування може бути: короткотерміновим (до 3 років) – у разі скидання водокористувачем забруднюючих речовин у водні об'єкти в обсягах, що перевищують граничнодопустимі, довготерміновим (від 3 до 25 років) – в усіх інших випадках». Отже, у випадках скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, яке є різновидом спеціального водокористування, та неможливості дотримання гранично допустимих скидів і, відповідно, необхідності встановлення тимчасово погоджених скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, спеціальне водокористування може бути лише короткостроковим. В інших випадках скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, строк дії дозволу, як правило, пов'язується з строками дії встановлених гранично допустимих скидів (5 років), зміна яких може відповідно тягнути зміну умов водокористування, що теж є невід'ємним елементом змісту дозволу. Водний кодекс України не передбачає можливості постійного водокористування, тобто всі види спеціального водокористування є тимчасовими.

Лісорубний квиток видається на підставі затвердженої в установленому порядку розрахункової лісосіки, тобто щорічної науково обґрунтованої норми заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, яка затверджується для кожного власника, постійного користувача лісів окремо за групами порід, виходячи із принципів безперервності та невиснажливості використання лісових ресурсів. П. 46 Порядку спеціального використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 761, заготівля деревини здійснюється протя-

гом року, на який лісосіка призначена для рубки, а вивезення – з 1 січня року рубки і до 1 квітня наступного року. Таким чином строк дії лісорубних квитків пов'язаний із щорічною розрахунковою лісосікою. Їх видача здійснюється впродовж року, на який затверджена розрахункова лісосіка. Строк закінчення заготівлі деревини та строк її вивезення вказується у самому лісорубному квитку. Лісовий квиток видається щороку, а конкретні терміни його дії зазначаються безпосередньо у ньому самому. Отже, спеціальні дозволи на використання лісових ресурсів носять винятково строковий характер.

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу є тимчасовим та обмежується визначеним терміном (періодом), який встановлений у відповідному дозволі. Період здійснення використання об'єктів тваринного світу та, відповідно, термін, на який виданий дозвіл, залежить від різновиду спеціального використання об'єктів тваринного світу. Це, зокрема:

- ліцензія на добування мисливських тварин видається на визначені п. 4.10 Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин строки, а саме: на один світловий день – при полюванні на мисливських тварин при колективному, облавному та індивідуальному полюванні на парнокопитних тварин та при індивідуальному полюванні на хутрових звірів; на мисливський тур – іноземним мисливцям; до моменту відлову – при відлові тварин для переселення;

- відстрільна картка на встановлений у ній строк у межах конкретного мисливського сезону;

- дозвіл на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, який засвідчує спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних, цілях, з метою утримання і розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах, отримання продуктів їх життєдіяльності, переселення диких тварин у нові місця перебування та регулювання їх чисельності видається, як правило, на мисливський сезон, що пов'язано із встановленням лімітів добування мисливських тварин; а щодо інших видів диких тварин, для яких ліміти не встановлюються, період його дії визначається залежно від виду використання та нормативних вимог і обмежень, встановлених законодавством щодо здійснення цього виду використання. Так, відповідно до п. 10 Правил використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності, затверджених наказом Мінприроди України від 26.09.2011 р. № 337, забір меду та воску диких бджіл здійснюють не пізніше ніж за 2 місяці до зими;

- дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів включає обов'язкове положення про строк його дії із зазначенням дати початку та за-

кінчення дії. При цьому строк дії дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) становить п'ять років (п. 5 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу), а строк дії дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України не може перевищувати 12 календарних місяців (п. Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу).

Термін дії дозволів на добування тварин чи збирання рослин, занесених до Червоної книги України, є їх обов'язковим реквізитом. Невикористаний в зазначені строки дозвіл вважається недійсним і повертається до Мінприроди України.

Чітке з'ясування терміну дії конкретного дозволу, початку та закінчення його дії має важливе практичне значення. Використання природних ресурсів у межах встановленого дозволом терміну є однією з умов правомірності дій суб'єкта. В науковій літературі, аналізуючи співвідношення початку діяльності, визначеної в дозволі, з датою його отримання, пропонується вважати юридичним фактом початку здійснення відповідного виду діяльності не дату його оформлення, а дату отримання дозволу заявником (передачі заявнику)¹. Така позиція не видається беззаперечною, адже в цьому разі дата отримання дозволу заявником мала б бути документально підтверджена і відображена у самому доволі. Однак, чинні сьогодні форми дозволів, зокрема, на використання природних ресурсів, такої позиції не містять. Для уникнення спорів щодо визначення початку та закінчення дії дозволу найоптимальнішим вбачається зазначення цих дат в ньому самому. Такий варіант використовується у більшості природоресурсних дозволів, хоч і з різним формулюванням: «Строк користування з "___" _____ 20__ р. по "___" _____ 20__ р.» (лісовий квиток), «Строк дії дозволу з _____ 20__ р. по _____ 20__ р.» (дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів), «Дійсний з _____ 20__ р. по _____ 20__ р.» (дозвіл на добування тварин чи збирання рослин, занесених до Червоної книги України), «Виданий _____ 20__ р. на термін до _____ 20__ р.» (дозвіл на спеціальне водокористування). Водночас, ряд дозволів визначають строк їх дії певним проміжком часу: «Строк дії спеціального дозволу на користування надрами (кількість років) _____» чи

¹ Мартиновський В. В. Дія дозволів у часі / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2012. – Вип. 119. – С. 136.

« ... виданий на період _____ », як передбачено у дозволі на спеціальне використання диких тварин. Лісорубний квиток містить вказівку на «Строк закінчення заготівлі " ____ " _____ 20__ р.». У подібних ситуаціях початком використання природних ресурсів повинна вважатися дата видачі (реєстрації) дозволу.

5. Персональний характер природоресурсних дозволів обумовлений тим, що вони видаються з урахуванням особливостей окремого природокористувача та не передбачають можливостей їх вільної переуступки (продажу) іншим суб'єктам.

Відповідно до ч. 6 ст. 16 Кодексу України про надра власник спеціального дозволу не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність. Як зазначається в науково-практичному коментарі до Кодексу України про надра, вказане положення значно обмежує механізм залучення інвестицій у сферу користування надрами. Втім, незважаючи на ці обмеження, існує ряд механізмів, які дозволяють залучити інвесторів до проектів щодо надрокористування. У випадках, коли інвестор не може самотійно отримати дозвіл у рамках аукціону або поза останнім, він намагається співпрацювати із власниками вже виданих дозволів шляхом укладення угод про спільну діяльність або купівлі частки в компанії, яка є власником дозволу¹.

Лісорубний квиток засвідчує право на заготівлю деревини, яке відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Лісового кодексу України мають виключно постійні лісокористувачі, тобто спеціалізовані державні (комунальні) лісогосподарські підприємства чи інші державні (комунальні) підприємства, установи, організації, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. Передача такого права, як і лісорубного квитка, не допускається.

Лісове законодавство дозволяє передачу лісового квитка, однак це не змінює персональний характер дозволу та не надає можливості лісокористувачу, який його одержав, вільно ним розпоряджатись. Передача (переуступка) лісового квитка здійснюється за обов'язкової участі та волі власника лісів чи постійного лісокористувача. Відповідно до п. 11 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів передача лісового квитка іншому лісокористувачеві може здійснюватися власником лісів або постійним лісокористувачем, які видали квиток, на підставі письмової заяви. Відмітка про передачу лісового квитка робиться в усіх його примірниках.

¹ Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Н. Р. Машишева [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 90.

Персональний характер мають також дозвільні документи на право спеціального використання об'єктів тваринного світу. У дозволі на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу відображається повна юридична назва й адреса користувача, від якого надходить заявка; прізвище, ім'я та по батькові особи (осіб), яка безпосередньо здійснюватиме використання, або ж прізвище, ім'я та по батькові особи (осіб), відповідальної за використання, в разі використання окремих видів безхребетних тварин та регулювання чисельності тварин, що здійснюються шляхом залучення значної кількості виконавців. Для забезпечення правомірності використання та індивідуалізованого характеру дозволів, особи, які здійснюють використання на підставі наданого дозволу, повинні мати при собі, крім дозволу, також документ, що засвідчує їх особу, а для проведення полювання – посвідчення мисливця.

Вказівку про іменний характер дозволу на добування тварин, занесених до Червоної книги України, і збирання рослин, занесених до Червоної книги України, та заборону передачі його іншим особам закріплює п. 3.3. Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування.

Початковими редакціями окремих поресурсних кодексів та законів Російської Федерації був передбачений особливий різновид дозвільних документів (ліцензій) – розпорядчі ліцензії. Таке поняття було визначено Водним кодексом РФ (1995 р.) як спеціальний дозвіл на розпорядження у встановленому порядку правами користування водними об'єктами, тобто законодавство закріплювало можливість природокористувача передавати, продавати надане ліцензією право водокористування іншим суб'єктам. З часом такий вид ліцензій був скасований з внесенням відповідних змін до законодавства.

6. Для природоресурсних дозволів характерна письмова уніфікована форма, обов'язкові реквізити.

У нормативно-правових актах, що регулюють порядок видачі дозволів, містяться зразки форм дозволів, які є єдиними на всій території держави. Сьогодні відсутня уніфікована, належним чином затверджена форма тільки щодо відстрільної картки, яка видається користувачами мисливських угідь відповідно до визначеного ними порядку. Це піддається критиці як практика, так і науковцями, і пропонується уніфікувати та затвердити її єдину форму, поклавши відповідні зобов'язання на орган державного управління у галузі лісового та мисливського господарства¹.

¹ Томин О. О. Правове регулювання мисливства та полювання в Україні (на матеріалах Карпатського регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександра Олексіївна Томин. – К., 2009. – С. 15.

Обов'язковими реквізитами дозволів є їх реєстраційний номер (для лісорубного та лісового квитків – серія), дата видачі, підпис уповноваженої особи, печатка. Дозволи – це документи суворої звітності, які повинні належним чином реєструватись, обліковуватись і зберігатись. Дозвіл, у якому не заповнені всі реквізити, відсутні підпис, печатка, номер реєстрації, повинен визнаватися недійсним, а використання природних ресурсів на підставі такого дозволу буде протиправним та тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Пряма вказівка про це міститься в п. 4.9 Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин: «Ліцензія з незаповненими реквізитами, виправленнями, простроченим строком полювання або не зареєстрована державними органами лісового та мисливського господарства та користувачами у вищезазначених журналах вважається недійсною, а полювання за нею – незаконним».

Ще однією об'єднуючою характеристикою природоресурсних дозволів та дозвільної системи в цілому є визначений законодавством порядок отримання дозвільних документів. Діяльність, пов'язана з наданням дозволів, передбачає, з одного боку, обмеження свободи дій суб'єктів, а з іншого – отримання ними можливостей експлуатації матеріальних (природних) благ, і щоб запобігти будь-яким зловживанням зі сторони дозвільних органів, повинна бути впорядкована і вичерпно регламентована.

2.3. Дозвільна процедура: суть, особливості, етапи

Дозвільні правовідносини є формою здійснення тих видів діяльності, для яких відповідно до чинного законодавства потрібен документ дозвільного характеру. Під дозвільними відносинами О. В. Джафарова розуміє суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства і держави в цілому¹. Правова регламентація відносин, пов'язаних з отриманням дозволів для реалізації права використання природних ресурсів, забезпечується процесуальними нормами. Співвідношення матеріальних і процесуальних норм можна визначити наступною формулою: якщо норма матеріального права, виражаючи зміст прав і зобов'язань суб'єктів права, відповідає на питання, що треба зробити для реалізації цих прав і зобов'язань, то норма процесуального права

¹ Джафарова О. В. Дозвільні правовідносини в Україні: стан і перспективи розвитку / О. В. Джафарова // Право і безпека. – 2014. – № 2 (53). – С. 28.

відповідає на питання, як, яким чином, у якому порядку названі права і обов'язки можуть чи мають бути реалізовані¹. Таким чином, як підсумовує А. П. Гетьман, еколого-процесуальними нормами повинна бути визначена процедура реалізації екологічних матеріальних норм. Наскільки досконала така процедура, настільки повно вона відображена в чинному законодавстві, настільки більш реально та гарантовано перетворення в життя змісту матеріально-правової норми².

Детальна регламентація в законодавстві діяльності органів держави, у тому числі щодо надання документів дозвільного характеру, забезпечує необхідні юридичні гарантії реалізації прав та інтересів суб'єктів. Процесуальні норми дозволяють упорядкувати процес прийняття владних рішень та їх виконання, оскільки встановлюють конкретні технічні правила реалізації виконавчими органами держави та їх посадовими особами покладених на них повноважень. Це, своєю чергою, мінімізує можливості суб'єктивістських відхилень та сприяє підвищенню ефективності управління. Така регламентація дозволяє обмежувати і попереджати соціально небажані наслідки довільних дій посадових осіб, створює реальні гарантії прав фізичних і юридичних осіб на захист від свавілля і, в кінцевому підсумку, сприяє більш повному і чіткому виконанню вимог норм матеріального права, підтримці режиму реальної законності в сфері державного управління.

В. М. Комарницький, аналізуючи право користування надрами, наголошує, що наявність спеціальних дозвільних процедур дозволяє поставити усіх суб'єктів (тих, що уповноважені вирішувати долю природного ресурсу, й тих, що бажають отримати надра у користування) у певні законодавчі рамки, якими визначаються вимоги щодо визначення суб'єктів, які можуть претендувати на отримання права на надрокористування, умови надання надр у користування, вимоги щодо матеріалів, на підставі яких має вирішуватися відповідне питання, склад органів, з якими ці матеріали мають погоджуватися, черговість та терміни розгляду питання у різних органах та інші вимоги³.

Для належного розуміння сутності дозвільних норм доцільно з'ясувати зміст і співвідношення таких категорій, як «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження» та відповідно, – «дозвільна процедура», «дозвільне провадження». Дані категорії

¹ Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : навч. посібн. для студ. юрид. спец. вузів / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1998. – С. 40.

² Гетьман А. П. Процесуальные вопросы в природоресурсовом праве : учеб. пособие / А. П. Гетьман. – К. : УМК ВО, 1989. – С. 52.

³ Комарницький В. М. Право надрокористування (питання набуття цього права та інші) / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – С. 154.

широко представлені в адміністративно-правових дослідженнях, присвячених адміністративному процесу¹, адміністративній процедурі в цілому², і дозвільному провадженню (процедурі)³, зокрема.

Аналіз таких досліджень дає підстави стверджувати про відсутність в адміністративно-правовій науці єдності в поглядах учених-адміністративістів як щодо змістовного наповнення цих термінів, так і щодо співвідношення їх між собою.

Не вдаючись до детального аналізу багатовекторних підходів до розуміння адміністративного процесу, наведемо їх узагальнену характеристику, подану В. П. Тимощуком. Ним серед існуючих концепцій розуміння адміністративного процесу виділено такі: а) деліктну (адміністративно-деліктну), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу; б) юрисдикційну, яка зосереджує відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство; в) судочинну (стосується лише адміністративного судочинства); г) адміністративно-юстиційну (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); д) управлінську (вся діяльність органів публічної адміністрації); е) позитивно-управлінську (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); є) широко (всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права)⁴. У ряді традиційних навчальних видань з адміністративного права України, адміністративний процес розглядається в

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.; Стеценко С. Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39–46; Коломоєць Т. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності / Т. Коломоєць // Слово Національної школи суддів України. – 2012. – № 1(1). – С. 153–160; Гуджій Т. О. Сутність адміністративно-процесуального права / Т. О. Гуджій // Міжнародний юридичний вісник : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2014. – Вип. 1. – С. 5–11.

² Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.; Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Роман Святославович Алімов. – Ірпінь, 2002. – 20 с.; Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олександр Сергійович Лагода. – Ірпінь, 2007. – 22 с.

³ Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Сергій Васильович Лихачов. – Х., 2001. – 20 с.; Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Сергіївна Завірюха. – К., 2011. – 20 с.

⁴ Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – С. 34.

широкому розумінні, а його структура подається як сукупність окремих проваджень, кожне з яких становить певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ. Вони мають назву адміністративних проваджень¹.

Виходячи з розуміння адміністративного процесу, по-різному трактується категорія «адміністративна процедура». Н. В. Галіцина, проаналізувавши наявні наукові погляди щодо категорії «адміністративна процедура» та її співвідношення з адміністративним процесом, виділяє управлінську, юрисдикційну або судочинну концепцію. Вона зазначає, що деякі вчені процедуру розглядають як вид процесу, інші трактують їх (процедуру і процес) як тотожні об'єкти правової дійсності і використовують обидва терміни як синонімічні. Прихильники юрисдикційної концепції адміністративного процесу під «процедурою» вбачають діяльність повноважних органів влади так званого позитивного управлінського характеру, а під «процесом» розуміють суто юрисдикційні провадження. Представники управлінської концепції процесу вбачають, що процес складається з двох видів – юрисдикційного процесу та адміністративної процедури².

Грунтовне наукове дослідження теоретико-методологічних та наукових засад адміністративного процедурного права як частини адміністративного права проведене на рівні докторського дослідження О. І. Миколенком. Він, обґрунтовуючи самостійність науки адміністративного процедурного права та досліджуючи співвідношення понять «юридичний процес», «адміністративний процес», «адміністративна процедура», робить висновок, що адміністративна процедура є видом юридичної процедури, а адміністративний процес є видом адміністративної процедури. Виходячи з такого підходу, науковець визначає адміністративну процедуру як урегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. Відповідно, адміністративні процедури поділяться на: 1) процедури процесуального характеру (адміністративний процес), до яких, наприклад, відноситься провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) процедури організаційного характеру, до яких, наприклад, відносяться

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 487–489; Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – С. 212.

² Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 171. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>.

реєстраційні і дозвільні провадження¹. О. І. Миколенко розглядає адміністративне провадження як перший і основний елемент структури адміністративної процедури і визначає його як врегульований нормами адміністративно-процедурного права порядок прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ².

Цікавим є погляд на співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження» Т. О. Коломєць. На її переконання, для визначення правосуддя в адміністративних справах, яке здійснюється адміністративними судами, цілком логічним є використання терміну «адміністративне судочинство», для узагальненого порядку розгляду справ у судах (у тому числі адміністративних) – «адміністративний судовий процес», для визначення розгляду адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації – «процедурна діяльність», а окремого різновиду такої діяльності – «провадження»³.

Варто також навести позицію В. П. Тимошука, який зазначає, що поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже, власне, розгляд та вирішення конкретної справи⁴. Така позиція знайшла своє втілення в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, відповідно до ст. 2 якого адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а адміністративне провадження – це сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням⁵.

Класифікація адміністративних процедур (проваджень) має широке розмаїття критеріїв їх поділу залежно від правової сфери; суб'єктів діяльності; мети виконання; обов'язковості участі у здійсненні адміністративних процедур; ініціативи виконання; функціональної спрямованості⁶.

¹ Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та в системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олександр Іванович Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – С. 20.

² Там само. – С. 21.

³ Коломєць Т. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності / Т. Коломєць. – Слово Національної школи суддів України. – 2012. – № 1(1). – С. 159.

⁴ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – С. 66.

⁵ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [офіційний веб-портал]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

⁶ Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур / С. Г. Братель // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. праць / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред), Ю. П. Аленін [та ін]. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Т. 14. –

Виокремлення тих чи інших видів адміністративних процедур також визначається і розумінням змісту самого поняття «адміністративна процедура». Найтиповішим є розподіл адміністративних процедур на юрисдикційні і неюрисдикційні¹ (безспірні і спірні²; безконфліктні і конфліктні³). Юрисдикційні адміністративні процедури спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інших юридичних справ, здійснення правового захисту порушених інтересів, застосування санкцій, відновлення порушеного права. Адміністративні процедури, що мають неюрисдикційний характер, спрямовані на вирішення справ стосовно відносин так званого позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та не пов'язані з застосуванням санкцій.

Однак сьогодні саме за критерієм юрисдикційності все частіше розмежовують поняття «адміністративний процес» і «адміністративна процедура». Як зазначають автори новітньої редакції підручника «Адміністративне право України», категорії адміністративної процедури й адміністративного процесу існують паралельно, доповнюючи одна одну: адміністративна процедура застосовується публічною адміністрацією в процесі розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ у квазісудовому порядку; адміністративний процес застосовується в адміністративному судочинстві⁴. У цьому ж підручнику, на відміну від попередньої його редакції, не йдеться про поділ адміністративних процедур на безспірні та спірні. Таким чином, основоположним моментом у розумінні суті адміністративної і, зокрема, дозвільної процедури є її позитивна управлінська сутність і спрямованість на забезпечення реалізації прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб.

Значущим для розуміння змісту та місця дозвільних процедур є поділ адміністративних процедур на заявні і втручальні. Заявні процедури ініціюються фізичною чи юридичною особою. Втручальні процедури ініціюються органом публічного управління, в першу чергу при здійсненні ним контролюючо-наглядових повноважень. І. М. Ямкова, аналізуючи адмі-

С. 214–220; Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 54–59; Машук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації / В. Ю. Машук // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 60–67.

¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – С. 266–267.

² Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право Академічний курс / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванищук А. А., Короєд С. О.] – Херсон : ХМД, 2013. – С. 352.

³ Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / Школик А. М. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – С. 123–124.

⁴ Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, та ін.] ; за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон : Грінь Д. С., 2015. – С. 222.

ністративні процедури щодо регулювання підприємництва, вказує, що в заявних процедурах суб'єкти підприємництва як приватні особи ініціюють початок процедури шляхом направлення відповідної заяви щодо сприяння їм у реалізації їхнього права на підприємницьку діяльність чи задоволення законних інтересів. До заявних видів відносяться: реєстраційні та дозвільні процедури¹.

Розвиток інституту адміністративних послуг на базі Закону України «Про адміністративні послуги» послужив підставою для виокремлення самостійного різновиду адміністративної процедури з надання публічних, адміністративних послуг. І. П. Голосніченко, підтверджуючи існування адміністративного провадження щодо вирішення адміністративних справ за заявами та прийняття індивідуальних адміністративних актів, зазначає, що надання послуги – це завжди вирішення індивідуальної адміністративної справи в органі публічної адміністрації². До проваджень (процедур) з надання адміністративних послуг відносять реєстраційні, дозвільні та інші провадження³.

У науковій літературі при дослідженні дозвільних процедур (проваджень), як і в процесі аналізу адміністративних процедур, застосовуються різні підходи, що призводить до різного їх розуміння. Так, С. В. Лихачов визнає дозвільне провадження різновидом адміністративного процесу і визначає його як особливий вид адміністративного процесу, сукупність послідовних дій, врегульованих адміністративно-процесуальними нормами, які забезпечують певний порядок реалізації дозвільної політики, відповідної конституційним положенням щодо напрямків державного будівництва⁴. У дозвільному провадженні він виділяє два види: реєстраційно-ліцензійне й установчо-дозвільне. Адміністративно-правові відносини в реєстраційно-дозвільній сфері, як правило, виникають з ініціативи заявника – фізичної особи або групи громадян, що клопочуться про надання їм додаткових повноважень (правомочностей). Заявник внаслідок акту державної реєстрації отримує право володіти, користуватися і розпоряджатися своїм відособленим майном або володіти ним на правах господарського відання чи оперативного управління. До установчо-дозвільного провадження, на його думку, належать провадження з видачі дозволів на використання

¹ Ямкова І. М. Адміністративні процедури як форма діяльності публічної адміністрації щодо регулювання підприємництва [Електронний ресурс] / І. М. Ямкова // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 212. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/1_2014/68.pdf.

² Голосніченко І. П. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу / І. П. Голосніченко // Вісник Національного технічного університету України «Політологія. Соціологія. Право». – 2012. – Вип. 4 (16). – С. 44.

³ Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі / Г. Лиско // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 154.

⁴ Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : монографія / С. В. Лихачов. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – С. 145.

предметів і функціонування об'єктів, на які поширюється дозвільна система; здійснення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; провадження з державної реєстрації об'єднань громадян; провадження з державної реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади тощо.

Г. С. Завірюха в дисертаційному дослідженні, присвяченому аналізу адміністративно-правових аспектів дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності, відносить до них широке коло процедур, а саме – процедури, пов'язані із легітимацією суб'єкта підприємництва, що реалізуються шляхом надання ліцензій та патентів; процедури надання суб'єкту підприємництва права на провадження певних дій шляхом надання документів дозвільного характеру; процедури у сфері операцій зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами та речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, яка реалізується шляхом надання дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, облік, охорону, перевезення та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій; діяльність у сфері використання ядерної енергії, що реалізується шляхом надання ліцензій, сертифікатів, здійснення державної реєстрації; діяльність у сфері захисту економічної конкуренції¹. При визначенні поняття «дозвільна процедура» автор робить акцент на забезпеченні принципу організаційної єдності при видачі дозвільних документів і пропонує легітимізувати положення, за яким дозвільна процедура – це процес видачі місцевим дозвільним органом документа дозвільного характеру, який передбачає обов'язковість отримання суб'єктом господарювання двох або більше проміжних документів дозвільного характеру (висновків, погоджень, актів, дозволів, довідок, свідоцтв, рішень тощо) від місцевих дозвільних органів та/або двох або більше дозвільних послуг, які є необхідною підставою для видачі кінцевого документа дозвільного характеру². Щоправда, видача дозвільних документів не в усіх випадках передбачає отримання обов'язкових попередніх погоджувальних документів, на яких тут наголошується.

Слід зазначити, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в ст. 1 подібним чином визначає поняття «дозвільна (погоджувальна) процедура» – сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Однак воно характеризує насамперед внутрішню погоджувальну процедуру, а не дозвільну процедуру в цілому.

¹ Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Сергіївна Завірюха. – К., 2011. – С. 15.

² Там само. – С. 4.

Враховуючи положення Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та зміст поняття «дозвільна система у сфері господарської діяльності», Г. Лиско робить висновок, що дозвільне провадження має визначатись як сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом дій, спрямованих на надання особі документів дозвільного характеру, у разі подання нею всіх необхідних документів, переоформлення чи анулювання таких документів у випадках, передбачених законом¹.

Таким чином, виходячи з аналізу адміністративно-правових наукових джерел, можна вивести ряд принципових ключових положень, що є основою розуміння дозвільних процедур щодо використання природних ресурсів:

- адміністративний процес і адміністративна процедура пов'язані, однак не тотожні категорії; процедура є початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, і за необхідності може перетворитися на більш упорядковану форму – «процес»;

- адміністративна процедура спрямована на забезпечення реалізації прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб, шляхом видання індивідуальних адміністративних актів;

- різновидом адміністративних процедур, виходячи з новітніх тенденцій розвитку і закріплення інституту публічно-сервісних відносин, є адміністративні процедури надання адміністративних послуг;

- дозвільні процедури поряд із ліцензійними, реєстраційними та іншими можуть визнаватися підвидами адміністративних процедур надання адміністративних послуг;

- дозвільні процедури доцільно визначати та розглядати, виходячи не з широкого розуміння дозвільної системи, а лише в контексті законодавства про видачу документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

- зважаючи на законодавчо закріплений обов'язок адміністратора чи відповідного дозвільного органу забезпечувати погодження кінцевих рішень, отримання висновків чи інших документів подібного характеру в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування без залучення суб'єкта звернення, в системі дозвільних процедур можна виділяти внутрішні та зовнішні дозвільні процедури (або дозвільно-погоджувальні та дозвільно-вирішальні).

Дозвільна адміністративна процедура щодо використання природних ресурсів – це детально регламентований послідовний порядок дій дозвільних органів, спрямований на видачу природоресурсних дозволів, а також

¹ Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі / Г. Лиско // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 155.

здійснення погодження, отримання висновків тощо, які передують отриманню природоресурсних дозволів, переоформлення, продовження дії, зупинення, поновлення, видачу дублікатів чи анулювання відповідних дозвільних документів.

Характерними ознаками та особливостями дозвільних процедур щодо використання природних ресурсів можна визначити такі:

І. Публічний, адміністративний характер дозвільної процедури щодо використання природних ресурсів, що безпосередньо пов'язана з реалізацією повноважень органів державного управління. Повноваження надання документів дозвільного характеру на використання природних ресурсів закріплені в нормах законодавчих та підзаконних актів, що регулюють видачу відповідних дозволів, а також в положеннях, які регулюють правовий статус відповідних державних органів.

Суб'єктами видачі, анулювання, переоформлення, видачі дублікатів природоресурсних дозволів сьогодні є:

1. Міністерство екології та природних ресурсів України – щодо документів дозвільного характеру на спеціальне використання об'єктів тваринного світу (а саме, дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних цілях, з метою утримання і розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах, отримання продуктів їх життєдіяльності, переселення диких тварин у нові місця перебування та регулювання їх чисельності); спеціальне використання природних рослинних ресурсів; спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів, які занесені до Червоної книги України (п.п. 39 п. 4 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32, п. 2 Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, п. 1.4. Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України).

2. Державне агентство лісових ресурсів України – щодо дозволів на використання мисливських тварин, які перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду (п.п. 18 п. 4 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8.10.2014 р. № 521).

3. Обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України – щодо спеціальних дозволів на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування та дозволів на добування мисливських тварин, що перебувають у державній влас-

ності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду. (п. 4.2 і п. 4.6 Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 р. № 134, п. 3 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів).

Детальний порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин та взаємодії центрального і територіальних органів лісового та мисливського господарства визначений п.п. 4.3-4.5 Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань лісового і мисливського господарства та полювання видає за клопотаннями державним органам лісового та мисливського господарства необхідну кількість бланків ліцензій на мисливський сезон. Державні органи лісового та мисливського господарства реєструють отримані бланки ліцензій в журналі обліку ліцензій, який повинен бути пронумерований, прошнурований та скріплений печаткою. На виданих бланках проставляється відмітка про реєстрацію в державному органі лісового та мисливського господарства, який їх видав (проставляються штамп або печатка цього органу, дата, підпис керівника). Державні органи лісового та мисливського господарства видають бланки ліцензії користувачам у кількості відповідно до лімітів, затверджених на мисливський сезон спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, після попередньої оплати користувачами вартості ліцензій і перерахування цих коштів спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань лісового і мисливського господарства та полювання.

4. Державне агентство рибного господарства України – щодо документів дозвільного характеру в сфері рибного господарства, а саме дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України та окремих дозволів на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) (п.п. 46 п. 4 Положення про Державне агентство рибного господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895, п. 2 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу, п. 2 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу).

5. Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Києві, управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в області, басейнові управління, басейновий відділ як територіальні органи Державне агентство рибного господарства України – щодо видачі дозволів на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) (п. 4.1 Положення про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2012 р. № 26, п. 2 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу).

Детальне розмежування повноважень щодо видачі дозволів між центральним і територіальними органами рибного господарства визначене в п. 2 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу. Дозвіл видається: Держрибагентством – територіальному органу для здійснення контрольованого вилову водних біоресурсів для визначення їх стану та запасів; територіальним органом – суб'єктові господарювання для здійснення промислового рибальства, вилову водних біоресурсів у науководслідних, науково-промислових, дослідно-конструкторських цілях, а також визначення їх санітарно-епідеміологічного стану, меліоративного вилову водних біоресурсів з метою формування їх оптимального видового та вікового складу, вилову водних біоресурсів з метою отримання біологічного матеріалу для штучного відтворення їх запасів та здійснення аквакультури, любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування, що перевищує встановлені обсяги безоплатного вилову.

7. Державна служба геології та надр України – щодо спеціальних дозволів на користування надрами (в тому числі на користування нафтогазоносними надрами) (п.п. 9-11 п. 4 Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174, п. 2 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами).

8. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації – щодо видачі дозволів на спеціальне водокористування водними об'єктами загальнодержавного значення (ст. 49 Водного кодексу України, п. 2 Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування).

9. Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севас-

топольська міська ради – щодо видачі дозволів на спеціальне водокористування водними об'єктами місцевого значення (ст. 49 Водного кодексу України, п. 2 Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування).

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів вирішуються відповідними радами виключно на пленарних засіданнях.

10. Орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим та територіальні органи центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища – щодо видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (ч. 4 ст. 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», п. 4 Порядку видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992. № 459 в редакції постанови від 16.12.2015 № 1173).

11. Місцеві ради – щодо видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення (ч. 6 ст. 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

12. Власники лісів або постійні лісокористувачі – щодо видачі лісових квитків та лісорубних квитків для проведення рубок формування і оздоровлення лісів (п. 8 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, п. 55 Правил поліпшення якісного складу лісів).

13. Користувачі мисливських угідь - щодо видачі відстрільних карток та ліцензій, які вони отримують в державних органах лісового та мисливського господарства (ст. 17 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»).

Слід зауважити, що частина природоресурсних дозволів видається суб'єктами, що не належать до публічно-адміністративних органів (постійні лісокористувачі, користувачі мисливських угідь). Такі положення законодавства в сучасних умовах повинні бути переглянуті, про що буде сказано в останньому розділі.

II. Ініціативний (заявний) характер дозвільних процедур. Проведення за заявою суб'єкта звернення охоплюють широке коло відносин публічного та приватного характеру, учасниками яких, з одного боку, виступають органи владних повноважень (у більшості випадків це органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), а з іншого – фізичні чи юридичні особи з приводу вирішення різного роду індивідуальних справ,

реалізації суб'єктивних прав і обов'язків та надання адміністративних послуг. Дозвільна процедура щодо використання природних ресурсів ініціюється суб'єктом, який бажає отримати в користування певну частину природного ресурсу для визначеної мети, шляхом подання заяви, клопотання та ін.

III. Нормативний характер дозвільних процедур. Їх регламентація здійснюється за допомогою низки процедурних норм, що регулюють дії, які вчиняються на різних етапах видачі документів дозвільного характеру. Ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає основні вимоги до дозвільної системи. Відповідно до ч. 1 цієї статті виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються:

необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;
дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру;

платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дублікату, анулювання) документа дозвільного характеру;

строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру;

вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, видачі дублікату, анулювання документа дозвільного характеру;

строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;

перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

IV. Цілеспрямований характер здійснення дозвільних процедур, а саме, спрямованість на забезпечення легальних умов реалізації права використання природних ресурсів відповідними суб'єктами-природокористувачами та отримання ними в кінцевому підсумку дозвільних документів, що надають їм право на здійснення відповідних дій чи діяльності.

V. Послідовний, стадійний характер дозвільних процедур, який передбачає здійснення адміністратором детально регламентованого законодавством порядку дій з видачі дозвільних документів з дотриманням правил, строків та форм. Такий порядок передбачає здійснення типових, стандартних, регулярно повторюваних дій. Процес роботи адміністраторів, пов'язаної з прийомом заяв, їх опрацюванням та видачею дозволів детально врегульований Положенням про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання, затвердженим наказом Міністра економічного

розвитку і торгівлі України від 12.01.2012 № 28 та Примірним регламентом центру надання адміністративних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 р. № 588. Особливості процедури видачі конкретних видів природоресурсних дозволів визначаються відповідними законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

VI. Безконфліктний характер відносин, які виникають в процесі дозвільних процедур. Відсутність конфлікту і, як наслідок, третьої сторони – арбітра, покликаної його вирішити, передбачає безпосередню взаємодію тільки двох сторін – заявника та адміністратора. Дозвільні процедури реалізуються в процесі здійснення так званої публічно-сервісної діяльності¹, пов'язаної з прийняттям індивідуальних адміністративно-правових актів і вирішенням безсуперечних індивідуально-визначених справ. Крім того, як визначено в ч. 11 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, вчиняються дозвільним органом, що оформляє документ дозвільного характеру, без залучення суб'єкта господарювання. Слід також звернути увагу на п. 6 цієї ж статті, в якому закріплено, що у разі якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не видано або не направлено документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі, то через десять робочих днів з дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Безумовно, що за загальним правилом дії або бездіяльність посадових осіб дозвільних органів та адміністраторів можуть бути оскаржені до суду (про це йдеться в ч. 2 ст. 10 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги»), однак це право реалізується у рамках адміністративного процесу.

VII. Особливий організаційний порядок реалізації дозвільних процедур. Надання більшості природоресурсних дозволів здійснюється через центри надання адміністративних послуг.

¹ Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-сервісних відносин / Р. С. Мельник // Вісник вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–63; Ковбас І. В. Надання публічно-владних послуг як основна форма життєдіяльності демократичної, правової, соціальної держави / І. В. Ковбас // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2011. – Вип. 559. – С. 97–101; Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 8–14; Позняков С. П. «Господарська інфраструктура» та «публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку»: проблема адміністративно-правового регулювання / С. П. Позняков // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – №19 (2). – С. 1–9.

Процес вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, зокрема, дозвільної системи в цій галузі, набув останніми роками особливого значення. З прийняттям у 2005 році Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» були визначені загальні вимоги до видачі документів дозвільного характеру, що потягло за собою тривалий процес узгодження норм господарського, адміністративного та іншого (в тому числі екологічного, природоресурсного) законодавства з вимогами вищеназваного акту. Така уніфікація мала на меті забезпечення єдності підходів до дозвільних процедур, їх спрощення. Для забезпечення відкритості, оперативності та простоти отримання дозвільних документів були створені дозвільні центри та затверджений Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що видаються виключно через них (постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 526 «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»). З 4 жовтня 2015 року набули чинності зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (Закон України від 12.02.2015 р «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)»), відповідно до яких дозвільні центри ліквідуються, а адміністративні послуги з питань видачі документів дозвільного характеру надаються через адміністратора центру надання адміністративних послуг.

Правові засади створення та забезпечення функціонування центрів, у яких адміністративні послуги надаються через адміністратора шляхом його взаємодії з відповідними суб'єктами надання адміністративних послуг, визначені Законом України «Про адміністративні послуги». Відповідно до статті 13 цього Закону адміністратор є посадовою особою органу, що утворив центр: органу місцевого самоврядування, місцевої державної адміністрації. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Центри надання адміністративних послуг утворюються при Київській міській державній адміністрації, Севастопольській міській державній адміністрації, районній державній адміністрації, районній у місті Києві державній адміністрації, районній у місті Севастополі державній адміністрації, виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі місь-

кої міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Положення про центр надання адміністративних послуг затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри адміністративних послуг» затверджений Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри адміністративних послуг. До нього віднесена і видача (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, визначених Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Останній, своєю чергою, включає всі охарактеризовані вище природоресурсні дозволи.

Однак окремі дозвільні документи надаються компетентними органами не через названі центри, а в іншому, встановленому спеціальним законодавством порядку. Це, зокрема, стосується спеціальних дозволів на користування надрами.

Р. С. Кірін диференціює правові режими дозвільної системи в сфері видобування корисних копалин за критеріями конкурентності, строковості дозволу, місця видобування, розвиненості виробництва, виду родовища корисних копалин та корисної копалини. Він обґрунтовує висновок про існування однієї з наступних систем надання дозволів: 1) конкурсна; 2) позаконкурсна (безаукціонна); 3) аукціонна; 4) конкурсна (альтернативна або безальтернативна) по угодах про розподіл продукції (двостороння, багатостороння); 5) безконкурсна по угодах про розподіл продукції; 6) тендерна (закрита або відкрита)¹. Пізніше в своїй монографії науковець деталізує види дозвільної документації на користування надрами і поділяє її на ту, що передбачена законом (основна і додаткова), і ту, що передбачена підзаконними нормативно-правовими актами (основна і додаткова). При цьому він відносить до дозвільної документації затверджені проекти робіт, акти про надання гірничого відводу, договори про спільну інвестиційну діяльність тощо². Такий підхід видається занадто широким і таким, що не узгоджується з чинним законодавством про дозвільну діяльність, так само, як і викремлення шести названих вище дозвільних систем. Зокрема, конкурсна система за угодами про розподіл продукції і конкурс, який передує укла-

¹ Кірін Р. С. Правове забезпечення видобування корисних копалин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Роман Станіславович Кірін. – К., 2007. – С. 6.

² Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра: досвід та проблеми : монографія / Р. С. Кірін. – Д. : НГУ, 2015. – С. 363–364.

денню угоди про розподіл продукції, є підставою для оформлення договірної форми користування надрами, а не видачі дозволів.

Виходячи з обґрунтованого вище розуміння дозвільної системи та природоресурсних дозволів і на підставі чинних законодавчих положень, можна виділяти:

- неконкурентний і
- конкурентний (конкурсний, аукціонний) порядок видачі документів дозвільного характеру на використання природних ресурсів.

Так, відповідно до п. 2 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами дозволи надаються Державною службою геології та надр України переможцям аукціонів з їх продажу та без проведення аукціонів у випадках, передбачених пунктом 8 цього Порядку. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 594. У процесі проведення аукціонів повинна забезпечуватись змагальність, конкурентність при виборі природокористувача (зокрема, надрокористувача).

За твердженням авторів науково-практичного коментаря Господарського кодексу України аукціон – це спосіб публічного, почергового продажу товарів на основі конкурсу покупців; спеціалізований ринок з аукціонного продажу певного різновиду товарів, який функціонує постійно або періодично¹. У процесі дослідження аукціону як особливого порядку та підстави укладення договорів М. С. Алябишев виводить визначення аукціону як заснованого на конкуренції, способу придбання права на укладення договору тим із учасників торгів, який запропонує більш високу ціну, ніж інші учасники². Відповідно до п. 2 Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами аукціон – це спосіб продажу дозволів шляхом проведення торгів.

Основним критерієм відбору суб'єкта-переможця за результатами проведення аукціонів є запропонована ним ціна. Відповідно до п. 21. Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами переможцем визнається покупець, який погодився сплатити найвищу ціну дозволу. У початковій редакції Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкт господарювання, що подає заяву на участь в аукціоні, мав подати і пакет документів, які підтверджують його кваліфікаційні вимоги, досвід виробничої діяльності в даній сфері, техніко-технологічні та інші можли-

¹ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина [та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини]. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 376.

² Алябишев М. С. Особливості укладення договорів на аукціоні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михайло Степанович Алябишев. – К., 2009. – С. 5.

вості щодо ефективного використання надр. Відповідно до п. 8 Порядку це були документи, що містять інформацію про фінансові можливості претендента (довідки, видані установами банків про наявність коштів, у тому числі запозичених, та про розрахункові рахунки, копії балансу та фінансового звіту за минулий рік, засвідчені його керівником, довідки про порушення згідно із законодавством процедури банкрутства або ліквідації, а також наявність податкового боргу та його розмір); інформацію про техніко-технологічні та інші можливості ефективного використання надр з урахуванням специфіки вивчення та розробки певної ділянки надр; інформацію про господарську діяльність у сфері користування надрами протягом останніх трьох років (назви і місцезнаходження ділянок надр, перелік видів робіт, результати роботи) тощо. Однак постановою Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 р. № 307 у цей Порядок були внесені зміни і необхідність подачі відповідної інформації скасована.

Аналіз положень Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами дає підстави поширити на нього традиційний підхід до виокремлення трьох стадій проведення аукціонів: а) підготовча стадія (підготовка й оголошення аукціону); б) власне торги (аукціонні торги); в) закінчення аукціону і реалізація його результатів. При цьому, М. С. Алябишевим відстоюється думка про доцільність поділу першої стадії на дві підстадії: попередню (допублічну) підготовку (вся попередня підготовча робота, яка відбувається без участі покупців: ухвалення рішення про продаж товару на аукціоні, визначення організатора, підготовка товару, публікація оголошення) і публічну підготовку (відбувається вже за участі потенційних покупців: прийом заявок, їх перевірка, реєстрація учасників, тощо)¹.

За результатами проведення аукціону складається протокол, у якому зазначаються: назва ділянки надр, її місцезнаходження, вид користування ділянкою надр, вид корисних копалин та строк, на який надається дозвіл; дата, час і місце проведення аукціону; склад аукціонного комітету; кількість учасників аукціону; початкова ціна дозволу; крок аукціону; найменування (прізвище, ім'я, по батькові) переможця; ціна дозволу (разовий платіж, що вноситься переможцем за придбаний дозвіл) (п. 25 Порядку). Таким чином, як зазначає В. М. Комарницький, вже на стадії проведення аукціону визначаються умови спеціального використання надр, а дозвіл, який отримує переможець аукціону, лише підбиває підсумок торгів, офіційно фіксує право на отримання певної ділянки у спеціальне використання².

¹ Алябишев М. С. Особливості укладення договорів на аукціоні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михайло Степанович Алябишев. – К., 2009. – С. 5.

² Комарницький В. М. Право надрокористування (питання набуття цього права та інші) / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – С. 156.

Результатом аукціону відповідно до Порядку є не просто надання дозволу, а укладення договору купівлі-продажу дозволу (п. 26 Порядку). Договір купівлі-продажу дозволу – укладений між організатором і переможцем аукціону договір, за яким організатор аукціону надає дозвіл його переможцю, а переможець сплачує організаторові аукціону погоджену під час торгів ціну дозволу. Російський адміністративіст Д. В. Осінцев, критикуючи представлені в російській науковій літературі позиції щодо договірної природи спеціальних дозволів, зазначає, що відсутність теоретичних посилів, які визначають спеціальні дозволи як адміністративні акти, призвела до не повною мірою обґрунтованого порядку їх надання. Оскільки основним тут виступає майнова ознака, ліцензіатом стає особа, яка сплатила найбільшу суму грошей, часом незалежно від здатності вести ліцензійну діяльність. Існуюча система ліцензування надрокористування перетворила дозвільний документ в об'єкт речового права¹. Виходячи з загальнотеоретичних положень про предмет аукціону, вбачається обґрунтованим визнання предметом аукціону з продажу спеціальних дозволів на користування надрами не сам дозвіл як документ, а право на одержання дозволу на користування надрами.

Аналіз традиційних неконкурентних дозвільних процедур передбачає визначення стадій (етапів) їх здійснення. О. І. Миколенко розмежовує поняття «стадія», «етап», «дія». Стадія адміністративного провадження визначається як встановлений адміністративно-процедурними нормами порядок здійснення сукупності процедурних дій, що є частиною адміністративного провадження. Стадії конкретного адміністративного провадження різняться між собою: безпосередніми цілями та завданнями; особливим колом учасників і специфікою їх правового статусу; комплексом процесуальних дій; колом юридичних фактів; правовими результатами і їх процесуальним оформленням. Етап адміністративного провадження – це встановлений адміністративно-процедурними нормами порядок здійснення сукупності процедурних дій, що є частиною стадії провадження. Основу ж структури адміністративної процедури складають адміністративно-процедурні дії².

Традиційно в науковій літературі виділяються три основні (обов'язкові) стадії дозвільної процедури:

- 1) подання до відповідного органу заяви заінтересованої в одержанні відповідного дозволу особи;
- 2) розгляд заяви, вивчення та аналіз поданих документів

¹ Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 146–147.

² Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та в системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олександр Іванович Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – С. 22.

3) прийняття рішення про видачу документа дозвільного характеру або про відмову в його видачі¹.

В. В. Мартиновський поряд зі стадіями дозвільного провадження (процедури) виокремлює стадії виникнення, зміни та припинення дозвільних правовідносин:

1) превентивну, що полягає в державній реєстрації претендента на отримання дозволу та в його подальших діях щодо здобуття останнього (звернення в дозвільний орган, розгляд заяви). У разі відмови у видачі дозволу дозвільні відносини або призупиняються (при оскарженні претендентом на отримання дозволу дій дозвільного органу), або припиняються (при негативному результаті оскарження). Здобувши дозвіл, особа наділяється певними правами й обов'язками, тобто отримує додаткову правоздатність;

2) використання дозволу – це сукупність подальших дій особи, яка отримала дозвіл (реалізація прав, наданих останнім). На цій стадії виконуються дії, що ініціюються органами дозвільної системи, і припинення дії дозволу, його анулювання, контроль за дотриманням статусу особи, яка отримала цей дозвіл;

3) усі подальші дії після анулювання або припинення дії дозволу. До цієї стадії також можна віднести оскарження й опротестування рішення органу дозвільної системи або притягнення до відповідальності осіб, що порушують вимоги дозвільного законодавства².

У дозвільній процедурі розрізняються також обов'язкові і факультативні стадії. До обов'язкових відносять такі з них: подача заяви, попередній аналіз документів, видача дозволу. До факультативних – припинення дії дозволу, його відновлення, переоформлення, видачу дублікату, оскарження чи опротестування рішень або дій органів дозвільної системи.

І. Л. Радик, досліджуючи проблеми екологічного ліцензування, поряд з обов'язковими, загальноприйнятими стадіями ліцензійного (дозвільного) провадження веде мову про так звані альтернативні стадії. До них, на його думку, відноситься стадія із здійснення ліцензійного контролю та стадія позасудового розгляду ліцензійного спору. Специфіка цих стадій провадження з питань екологічного ліцензування полягає у тому, що вони можуть і не наступити³.

¹ Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Сергіївна Завірюха. – К., 2011. – С. 13; Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі / Г. Лиско // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 155.

² Мартиновський В. В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2011. – Вип. 115. – С. 92–93.

³ Радик І. Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Іван Львович Радик. – Х., 2001. – С. 11.

Виходячи з аналізу наукових досліджень та тлумачення діючих норм права, які регулюють дозвільні процедури у відносинах використання природних ресурсів, вбачається обґрунтованим виділення:

1) обов'язкових стадій дозвільного провадження щодо використання природних ресурсів, до яких належать:

- звернення суб'єкта – потенційного природокористувача з заявою про надання відповідного природоресурсного дозволу,
- розгляд звернення;
- прийняття рішення про видачу (відмову у видачі) природоресурсного дозволу;

2) факультативні стадії, що включають:

- погодження видачі дозволу,
- перереєстрація дозволу,
- продовження терміну дії дозволу,
- зупинення дії дозволу,
- поновлення дії дозволу,
- видача дублікату дозволу,
- анулювання дозволу.

Щодо контролю та оскарження рішень, дій і бездіяльності державних органів, уповноважених видавати дозволи, то ці етапи не слід відносити до дозвільної процедури. Вони є самостійними видами діяльності державних органів та здійснюються у порядку контрольної процедури та адміністративного процесу відповідно.

Ініціювання дозвільної процедури на отримання природоресурсного дозволу відбувається шляхом зверненням зацікавленого суб'єкта із заявою та необхідним пакетом документів до компетентного дозвільного органу. Документи, які необхідно надати для отримання природоресурсного дозволу, можна поділити на дві групи: основні та додаткові. Перелік необхідних до подання документів, підстави залишення документів без розгляду визначаються винятково законами України, що регулюють порядок видачі кожного конкретного виду дозволу. Вимоги щодо форми та змісту поданих документів встановлюються відповідним компетентним органом переважно у підзаконних нормативно-правових актах.

Відповідно до дозвільного законодавства та законодавства про адміністративні послуги звернення суб'єкта за отриманням дозвільного документу (адміністративної послуги) має форму заяви. Однак у природоресурсному законодавстві форми таких ініціювань визначені по-різному. Новітні природоресурсні нормативні акти, що регулюють питання видачі дозволів на використання природних ресурсів відповідно до вимог дозвільного законодавства, ведуть мову про звернення у формі заяви (п. 3 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за

межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу, п. 3 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу, п. 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). Часто також застосовується термін «заявка» (п. 2. 2 Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, п. 4 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, п. 3 Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування). Окремими нормативно-правовими актами, які регулюють видачу дозволів на використання природних ресурсів, затверджені форми звернення у вигляді клопотання (заявки) (ст. 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», додаток 1 до Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, п. 5 Порядку видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду). Зустрічається також ситуація, коли форма звернення на одержання одного природоресурсного дозволу в різних нормативно-правових актах визначена по-різному. Так в ст. 49 Водного кодексу України йдеться про заяву на отримання дозволу на спеціальне водокористування, а Порядок видачі таких дозволів оперує категорією «заявка». Фактично ж на практиці оформлення звернення здійснюється на підставі форми клопотання про видачу дозволу про погодження умов і одержання дозволу на спецводокористування для діючих промислових, комунальних, транспортних та інших несільськогосподарських підприємств, затвердженої наказом Мінводгоспу СРСР від 30.12.83 № 354. Така ситуація ускладнює процес звернення суб'єкта за дозволом.

Слід також зауважити, що отримання окремих природоресурсних дозволів відбувається фактично на підставі усного звернення, яке фіксується відповідним чином. Так, відповідно до п.п. 4.7, 4.8 Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин процес видачі ліцензій на добування мисливських тварин відбувається таким чином. Користувачі мисливських угідь після одержання бланків ліцензій від територіальних органів Держлісагенства реєструють їх у журналі обліку бланків ліцензій, який повинен бути прошнурований, пронумерований та скріплений печаткою державного органу лісового та мисливського господарства. У журналі зазначаються номер бланку ліцензії, вид тварини, на яку видається ліцензія, прізвище мисливця, номер посвідчення мисливця та номер контрольної

картки, спосіб добування, термін та місце проведення полювання. Ліцензія заповнюється працівником користувача, який уповноважений на охорону мисливських угідь, у день проведення полювання, до початку полювання. При заповненні ліцензії в ній обов'язково зазначаються: прізвище мисливця та номер посвідчення мисливця, номер контрольної картки та строк проведення полювання (строк зазначається прописом). Після заповнення ліцензії і отримання документа, що підтверджує сплату вартості ліцензії, ліцензія видається мисливцеві.

Зміст заяви на отримання дозволу відрізняється і може бути достатньо деталізованим (наприклад, клопотання про видачу дозволу на спеціальне водокористування містить детальне обґрунтування мети, обсягів, особливостей водокористування), а може містити тільки перелік мінімально необхідних положень: найменування і адреса користувача, мету природокористування, види, обсяги і строки бажаного використання природних ресурсів тощо.

Перелік додаткових документів, що подаються разом із заявою, а також їх зміст та форма відрізняються залежно від виду використання природного ресурсу. В окремих випадках такий перелік є достатньо широким, що зумовлено особливістю того чи іншого виду природокористування. Зокрема, для отримання дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах суб'єкт повинен додатково пред'явити довідку про наявність у суб'єкта господарювання рибальських суден (плавзасобів), дозволених знярядь лову (відповідно до вимог правил рибальства та режимів) та рибоприймальних пунктів (місця розташування яких погоджено відповідно до законодавства) на визначеному рибогосподарському водному об'єкті (його частині); програму виконання робіт, у якій визначені методи, мета та завдання робіт, типи і кількість рибальських суден (плавзасобів), назва і кількість необхідних знярядь лову, в разі здійснення вилову водних біоресурсів у науково-дослідних, науково-промислових, дослідно-конструкторських цілях, контрольного вилову водних біоресурсів для визначення їх стану та запасів, вилову водних біоресурсів з метою отримання біологічного матеріалу для штучного відтворення їх запасів та здійснення аквакультури. В додатку 1 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами визначений повний перелік документів, необхідних для отримання без проведення аукціону спеціального дозволу на користування надрами.

Порядок прийняття від суб'єкта звернення заяви та інших документів, необхідних для надання дозволу, детально визначений п.п. 27–39 Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 р. № 588.

Наступною стадією є безпосереднє вивчення компетентним дозвільним органом поданих документів, їх аналіз, вчинення інших дій, спрямованих на з'ясування вірогідності поданих документів. У разі відповідності всіх поданих документів до встановлених законодавством вимог, дозвільний орган зобов'язаний прийняти рішення про видачу дозволу.

У процесі розгляду документів, поданих потенційним природокористувачем, орган, який оформляє документ дозвільного характеру, здійснює всі необхідні дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, без залучення суб'єкта господарювання. Про цей важливий принцип діяльності дозвільних органів було сказано вище при виокремленні дозвільно-погоджувальних і дозвільно-вирішальних процедур. Дане положення закріплено в ч. 11 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також деталізоване п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, п. 9 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, ч. 7 ст. 49 Водного кодексу України.

Так, раніше діючим водним законодавством встановлювалось, що водокористувач, який бажає отримати дозвіл на здійснення спеціального водокористування (наприклад, забору води з водного об'єкта), повинен попередньо погодити своє клопотання з відповідним державним органом: у разі використання поверхневих вод – з органами виконавчої влади з питань водного господарства; у разі використання підземних вод – з органами виконавчої влади з питань охорони і використання надр; у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, – з центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Ці погодження були віднесені до документів дозвільного характеру та надавались дозвільними центрами у загальному порядку. Після отримання відповідних погоджень суб'єкти знову звертались до дозвільного органу вже для отримання самого дозволу на спеціальне водокористування. Після внесення у 2014 році змін до ст. 49 Водного кодексу України було визначено, що органи, уповноважені надавати дозволи на спеціальне водокористування, самостійно направляють отримані від суб'єктів заяви на видачу дозволу та супровідні документи названим вище державним органам, які у встановлені строки готують висновок про можливість надання дозволу. Водокористувачу, який хоче отримати дозвіл, не потрібно двічі проходити дозвільну процедуру щодо погодження та видачі дозволу.

Відповідно до ч. 4 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» строк видачі документів дозвільного характеру становить десять робочих днів, якщо інше не встановлено законом. Окремі нормативно-правові акти що регулюють надання дозволів на використання природних ресурсів, не містять вказівки на строк розгляду

заяви, що дає підстави застосовувати в цих випадках загальні норми дозвільного законодавства (наприклад, щодо дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги). Лісове законодавство прямо закріплює, що видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання лісорубного та лісового (у разі, коли ліси перебувають у державній або комунальній власності) квитків здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Більш поширеним є місячний строк, упродовж якого дозвільний орган повинен повідомити заявника про результати розгляду документів (щодо видачі дозволів на спеціальне водокористування, дозволів на спеціальне використання водних біоресурсів, дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду). Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами закріплює, що рішення про надання дозволу без проведення аукціону приймається протягом 60 днів (для вугільних шахт, які відповідно до законодавства вважаються малими, – протягом 30 днів) після надходження заяви разом із зазначеними документами у повному обсязі (п. 8).

Видача дозволів на використання природних ресурсів у рамках надання адміністративних послуг, за винятком надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону, є безоплатним. За надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону справляється збір у розмірі, який розраховується виходячи з початкової ціни продажу такого дозволу на аукціоні відповідно до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1374.

Загальні підстави відмови у видачі документів дозвільного характеру закріплені ч. 5 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Ними є: подання неповного пакета документів, виявлення в документах поданих суб'єктом недостовірних відомостей; негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру. Додатковими підставами відмови у видачі природоресурсних дозволів визначені: невідповідність документів, поданих заявником, вимогам законодавства (п. 19 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами); систематичні грубі (три і більше) порушення протягом року вимог законодавства у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, несплата на час розгляду питання про видачу дозволу штрафних санкцій за порушення вимог законодавства у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів або наявність не-

відшкодованої шкоди, заподіяної рибному господарству, наявність простроченої заборгованості перед державним або місцевим бюджетом (п. 6 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу).

Переоформлення дозволу допускається у випадках зміни найменування суб'єкта господарювання – юридичної особи або прізвища, імені, по батькові фізичної особи – підприємця чи зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання (ч. 8 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім цього закріплює випадок отримання юридичною особою в оренду чи концесію цілісного майнового комплексу державного вугледобувного підприємства та визначає перелік додаткових документів і порядок переоформлення дозволу в такому випадку (п. 16).

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами містить також регулювання можливості внесення змін до спеціального дозволу, що не передбачено іншими законодавчими та підзаконними актами. Підставами для цього відповідно до п. 17 Порядку є: правонаступництво юридичної особи (надрокористувача) у результаті реорганізації; зміна особливих умов та інших умов, визначених у дозволі; зменшення площі ділянки надр за ініціативою надрокористувача або відповідних контролюючих органів; виявлення під час користування надрами даних про нові властивості, якість або кількість корисних копалин після проведення державної експертизи відповідних геологічних матеріалів; заснування (створення) надрокористувачем юридичної особи з метою продовження діяльності на наданій йому в користування ділянці надр за умови передачі новоутвореній юридичній особі основних засобів або іншого майна, необхідного для забезпечення та ефективного користування надрами згідно з дозволом, та якщо частка надрокористувача у статутному (складеному) капіталі новоутвореної юридичної особи на час прийняття рішення про внесення змін до дозволу становить не менш як 50 відсотків; виявлення надрокористувачем після отримання дозволу опісок, очевидних помилок.

Дозвільне законодавство допускає можливість видачі дубліката документу дозвільного характеру у випадках його втрати чи пошкодження. Таке ж положення містять і нормативно-правові акти, що регулюють видачу дозволів на використання природних ресурсів.

Відмінною від загальних дозвільних процедур, властивих і наданню природоресурсних дозволів, є передбачена п. 22 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами можлива стадія зупинення і відновлення дії дозволу. В науковій літературі відзначається, що під при-

зупиненням варто розуміти тимчасове припинення дії дозволу, а разом із цим і діяльності, здійснюваної на його підставі¹.

Дія спеціального дозволу на користування надрами може бути зупинена органом з питань надання дозволу безпосередньо або за поданням органів державного гірничого та санітарно-епідеміологічного нагляду, державного геологічного і екологічного контролю, органів місцевого самоврядування, органів державної податкової служби у разі, наприклад, порушення надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; виникнення внаслідок проведення робіт, пов'язаних з користуванням ділянкою надр, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників або населення; наявності заборгованості з плати за користування надрами; порушення надрокористувачем вимог законодавства у сфері надрокористування та охорони навколишнього природного середовища тощо. Зупинення дії дозволу не є підставою для переривання строку його дії. Дія дозволу поновлюється органом з питань надання дозволу після усунення надрокористувачем причин, що призвели до зупинення його дії, і сплати сум фінансових санкцій, застосованих у зв'язку із зупиненням дії дозволу. У науковій літературі пропонувалося доповнити перелік підстав припинення права користування надрами, визначеними ст. 26 Кодексу України про надра положенням: зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами і невжиття користувачем заходів для усунення причин цього².

Відновлення дії дозволу відбувається відповідно до дозвільного законодавства й у випадку визнання безпідставним його анулювання. Термін дії безпідставно анульованого документа дозвільного характеру продовжується на період, пупродовж якого такий документ дозвільного характеру вважався анульованим.

На відміну від загального законодавства про дозвільну систему, природоресурсні нормативно-правові акти передбачають можливість продовження дії дозвільних документів (продовження терміну користування природними ресурсами).

Зокрема, ст. 50 Водного кодексу України передбачена можливість продовження строку спеціального водокористування, яке здійснюється в спрощеному порядку без перевидачі нового дозволу. Відповідно до п. 6. Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, у разі коли умови спеціального водокористування залишаються незмінними, за клопотанням водокористувача термін спеціального водокористування може бути продовжено, але не більше ніж на період відповідно коротко- або довготермінового водокористування органом, що видав доз-

¹ Мартиновський В. В. Дія дозволів у часі / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2012. – Вип. 119. – С. 137.

² Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександр Петрович Шем'яков. – Х., 2003 – С. 13.

віл, про що у дозволі робиться відповідна відмітка. Таким чином, можливість продовження строку спеціального водокористування пов'язана з двома обставинами: по-перше, не змінюються умови спеціального водокористування, передбачені в дозволі (екологічні нормативи, режими водокористування тощо) і, по-друге, загальний строк спецводокористування (з урахування всіх продовжень) не перевищує для короткострокового – трьох років, а для довгострокового – двадцяти п'яти років¹.

У законодавстві не деталізований порядок і строки звернення до уповноважених органів з клопотанням про продовження строку спеціального водокористування, однак водокористувачі повинні враховувати традиційні строки розгляду звернень та завчасно подавати клопотання. Здійснення спеціального водокористування після закінчення строку та відсутності позитивного рішення про його продовження, незалежно від подачі клопотання, буде вважатися самовільним спецводокористуванням та тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності (це підтверджується матеріалами судової практики – див, наприклад, рішенням Харківського апеляційного господарського суду України від 8.02.2010 р. по справі № 11/263-09²). До речі, в практиці поширені випадки застосування санкцій до підприємств за самовільне (без дозволу) водокористування, строк дії дозволу на спеціальне водокористування в яких закінчився і вони (з різних причин) не продовжили його. При цьому контролюючі органи та суди часто не беруть до уваги пояснення суб'єктів про подачу ними клопотань про продовження строків та відсутність вчасних відповідей на них від органів Мінприроди та інші, на думку водокористувачів, «об'єктивні» причини. Законодавство не встановлює чітких умов продовження чи не продовження дії дозволу, що породжує судові спори³.

У випадках, коли державні органи відмовляють у видачі дозволів чи їх продовженні, свідомо затягують процес продовження строків дії дозволів, зволікають з відповідями, водокористувачі можуть звернутися до суду з вимогою спонукати державний орган до продовження строку дії дозволу чи його видачі. На це, зокрема, вказується в п. 4.5.1 роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27.06.2001 р. № 02-5/744 «Про деякі питан-

¹ Кобецька Н. Р. Видача дозволів на спеціальне водокористування: окремі питання законодавчого регулювання та практики здійснення / Н. Р. Кобецька // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право / ред. кол. : Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2010. – Вип. 156. – С. 200.

² Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8274936>.

³ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16.06.2015 р. по справі № 2а-510/12/1370 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45598296>; ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду України від 22.12.2015 р. по справі № 817/1477/15 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54754443>.

ня практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища».

Умови продовження спеціального дозволу на користування надрами передбачені п. 14 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Останньою можливою стадією дозвільної процедури є анулювання дозвільного документу. Анулювання дозволу – це позбавлення особи дозвільним органом права на провадження певної діяльності¹. Щодо відносин використання природних ресурсів анулювання дозволу тягне за собою припинення відносин природокористування.

Загальні підстави і порядок анулювання документів дозвільного характеру закріплені ч. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Аналіз цієї норми дає можливість виокремити адміністративний і судовий порядок анулювання дозволів. Підставами для адміністративного порядку анулювання дозволу за рішенням дозвільного органу є: звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру; припинення юридичної особи шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом); припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця. У разі встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації або здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності чи видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення, він (дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру) може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру.

Природоресурсні дозвільні акти при визначенні підстав анулювання дозволу містять в одних випадках посилання на Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (п. 14 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, п. 23 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами), в інших випадках – частково відображають норми загального дозвільного законодавства з конкретизацією та деталізацією підстав стосовно відповідної сфери регулювання (п. 3.9 Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, п. 7 Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у

¹ Мартиновський В. В. Дія дозволів у часі / В. В. Мартиновський // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2012. – Вип. 119. – С. 138.

рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу).

Анулювання дозволу безпосередньо пов'язане з припиненням права користування природними ресурсами. Однак у законодавстві співвідношення анулювання дозволу та припинення права спеціального природокожування подане по різному. Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами сьогодні не містить положень про анулювання спеціального дозволу, а закріплює, що право користування надрами припиняється з підстав та у порядку, передбаченому Кодексом України про надра та Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (п. 23). У ст. 24 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» детально врегульований порядок анулювання дозвільних документів на право спеціального використання водних біоресурсів, однак положень щодо припинення права спеціального використання водних біоресурсів Закон не містить, а в ч. 4 ст. 36 закріплюється, що припинення права користування водними біоресурсами здійснюється відповідно до закону. В статтях Лісового кодексу України взагалі паралельно закріплені два різних підходи. Відповідно до ст. 69 Лісового кодексу України спеціальний дозвіл на використання лісових ресурсів анулюється в разі припинення права користування лісами з підстав, передбачених статтею 22 цього Кодексу. Одночасно, в ст. 78 визначено, що припинення права використання лісових ресурсів здійснюється в установленому порядку шляхом анулювання лісорубного квитка або лісового квитка тими органами, які їх видали.

Відсутній також узгоджений підхід і до визначення порядку анулювання дозволу (припинення природокожування). Дозвільне законодавство передбачає адміністративний і судовий порядок анулювання дозвільних документів. Причому, як зазначає О. В. Джафарова, відносини з приводу застосування заходу реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру підпадають під юрисдикцію адміністративних судів¹, що прямо передбачено і ч. 7 ст.4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Природоресурсні законодавчі акти підходять до вирішення цього питання дещо інакше. Зокрема, Кодекс України про надра закріплює, що право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у окремих випадках (користування надрами з застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього при-

¹ Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2014. – № 2 (65). – С. 125.

родного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано тощо), у разі незгоди користувачів, – у судовому порядку (ст. 26). Відповідно до ст. 24 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів анулюється органом, що його видав, в тому числі і у випадку систематичних грубих порушень протягом попереднього року законодавства з охорони, використання та відтворення водних біоресурсів. При цьому однією з підстав для анулювання дозволу є рішення суду про скасування дозволу.

Зважаючи на розмежування підсудності та особливостей розгляду справ у порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства, питання припинення природокористування за підставами, пов'язаними з порушенням природокористувачами своїх обов'язків, вимог охорони та раціонального використання природних ресурсів, що носять спірний характер, доцільно проводити детальний судовий розгляд таких категорій спорів у порядку цивільного та господарського судочинства, на відміну від адміністративного порядку скасування (анулювання) дозволу. Саме тому в природоресурсному законодавстві доцільно закріпити єдиний підхід до співвідношення анулювання дозволу та припинення природокористування, а саме: природоресурсний дозвіл має анулюватися органом, що його видав, у випадках добровільної відмови природокористувача від використання природного ресурсу, припинення діяльності природокористувача тощо (тобто з підстав, які не передбачають спору) або, у зв'язку з припиненням права природокористування, – у судовому порядку.

Розділ 3

ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

3.1. Договори використання природних ресурсів у системі договірного регулювання екологічних відносин

Тенденції останніх десятиріч щодо запровадження ринкових механізмів регулювання суспільних відносин почали поступово проникати й у сферу екологічного, насамперед природноресурсового права. Встановлення різних форм власності на природні ресурси, у тому числі приватної, договірних форм їх регулювання, втягнення природних ресурсів у цивільний оборот стали об'єктивними проявами реформування еколого-правового регулювання. Значення інституту «договору» в екологічному праві двох останніх десятиліть неухильно зростає.

Тут простежуються такі тенденції регулювання. З однієї сторони, розширення і урізноманітнення видів антропогенного впливу на довкілля призвело до того, що група природоохоронних відносин у предметі екологічного права набуває все більшого значення, ускладнюється й урізноманітнюється, викликаючи до життя нові способи і форми адміністративно-правового, владного регулювання, спрямованого на захист публічного, суспільного екологічного інтересу. З іншої сторони, в міру демонополізації і роздержавлення природних ресурсів, природоресурсові відносини відособлюються, набувають оновленого економіко-природоохоронного змісту і, як зазначали науковці ще наприкінці минулого століття, «природноресурсове законодавство трансформується в природноресурсовий законодавчий комплекс на цивільно-правовій і публічно-правовій основі відповідно до приватних і публічних інтересів людського суспільства»¹.

На відміну від односторонніх вольових юридичних актів, договір традиційно розглядається як дво- або багатосторонній акт, у якому присутнє узгодження, інтегрування, взаємодія воль сторін договору. Таке розуміння договору прямо випливає з легального визначення, закріпленого ст. 626 ЦК України: «Договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'яз-

¹ Павлов Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / Г. А. Павлов. – Ростов н/Д : Изд-во РГПУ, 1998. – С. 97.

ків». Безумовно, договір є класичним інститутом цивільного права, а теорія договору детально опрацьована на рівні академічних наукових розробок цивілістів. Вони аналізують договір у більш широкому розумінні і в різних значеннях, та не зводять буквально тільки до юридичного факту. Договір розглядається як угода, як правовідношення, як підстава виникнення зобов'язання, як документ про фіксацію угоди, а іноді – як саме зобов'язання¹. Систематизуючи сучасні теоретичні дослідження сутності договору, в науковій літературі виділяють чотири теорії договору: «угодницька теорія» (договір – це угода сторін про встановлення, змінення чи припинення прав та обов'язків); «зобов'язальницька теорія» (договір отожднюється з договірними зобов'язаннями); «теорія обіцянки (promise)» (договір – це обіцянка або набір обіцянок, на які може покластися контрагент); «актова теорія» (договір – це сумісно здійснені відокремлені волевиявлення двох чи більше управнених суб'єктів права, спрямовані на регулювання поведінки цих та/або інших суб'єктів та якими встановлюється на підставі реальної або припущеної згоди правовий результат – правовий акт)². При цьому науковцями все частіше підкреслюється регулятивна роль договору, його значення як правового інструменту, засобу, використовуючи який, суб'єкти, виходячи з потреби забезпечення своїх інтересів, за власною волею, вступають у відносини та визначають у них конкретний зміст, деталізують права та обов'язки, тим самим забезпечуючи регулювання своїх відносин³. Відомий теоретик права С. С. Алексєєв ще у 80-их роках минулого століття робив висновок: «Конкретні життєві обставини, що виступають як юридичні факти, у першу чергу правоутворюючі, можуть одночасно виконувати й іншу функцію в механізмі правового регулювання – функцію індивідуального піднормативного регулювання. Мова йде про такі правомірні дії, як індивідуальні акти органів державного управління, акти юрисдикційних органів, автономні акти учасників регульованого суспільного відношення (договори, односторонні угоди)»⁴. Як зазначає В. В. Луць: «Договір визначає зміст конкретних прав та обов'яз-

¹ Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 39.

² Мілаш В. С. Комерційний договір в господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Вікторія Сергіївна Мілаш. – Х., 2008. – С. 10.

³ Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 253; Казанцев М. Ф. Концепція гражданско-правового договорного регулювання : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михаил Федорович Казанцев. – Екатеринбург, 2008. – С. 6; Корецкий А. Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре / А. Д. Корецкий ; отв. ред. П. П. Баранов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – С. 114; Тихомиров Ю. А. Договор как регулятор общественных отношений [Электронный ресурс] / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. – 1990. – № 5. – С. 27–35. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=156587>.

⁴ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – С. 165.

ків учасників договірної зобов'язання. В цьому розумінні договір виступає засобом регулювання поведінки сторін ...»¹.

Тривалий час, з урахуванням міжгалузевого розмежування правових засобів, договір визнавався особливим засобом регулювання приватно-правових галузей і теорія договірної регулювання напрацьовувалась виключно представниками цивільно-правової науки. Однак сьогодні йде мова про те, що договір є універсальним засобом регулювання. Він застосовується в різних галузях права, хоча питома вага договірної регулювання для різних галузей є різною. Сучасні дослідження договору розглядають його як універсальну правову конструкцію, яка в умовах формування ринкової системи господарювання спроможна вирішувати проблеми у сфері як приватного, так і публічного права².

На думку представників теорії права, можна виділити такі характеристики та визначення властивостей договору:

1. Це особлива правова форма суспільних відносин.
2. Засіб правового регулювання.
3. Джерело права (нормативний договір, договірна правотворчість).
4. Загальноправове поняття, не пов'язане з конкретною галуззю права.
5. Акт згоди між двома і більше суб'єктами, що встановлює в рамках закону взаємні права і обов'язки його учасників.
6. Юридичний факт особливого роду через його регулятивну функцію.
7. Засіб індивідуального нормативного регулювання.
8. Займає особливе місце в національній правовій системі³.

Підкреслюючи універсальний характер цього правового засобу регулювання, науковці намагаються виділити його загальні характеристики, властиві конструкції договору взагалі, незалежно від його галузевого застосування, та обґрунтовують існування комплексного міжгалузевого інституту договору, метою якого є гармонізувати суспільні відносини, сприяти вдосконаленню чинного законодавства, встановити міцний фундамент для розмежування діяльності держави, його органів, посадових осіб, а також сфери, яка належить до виключного відання громадянського суспільства⁴.

¹ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відп. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. – К. : Юрінком, Інтер, 2005. – Т. II. – С. 151.

² Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 5.

³ Морозова Л. А. Договор как универсальная юридическая конструкция / Л. А. Морозова // Юридическая техника. – 2013. – № 7, ч. 2. – С. 511.

⁴ Морозова Л. А. Названа праця. – С. 511–512; Тихомиров Ю. А. Договор как регулятор общественных отношений [Електронний ресурс] / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. – 1990. – № 5. – С. 27–35. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=156587>; Примак Т. К. Институт договора: теоретико-правовые вопросы : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / Татьяна Клавдиевна Примак. – М., 2009. – С. 9.

Якщо початково договір використовувався виключно у сфері приватного права, то в теперішній час він широко застосовується і в галузі публічного права. Як зазначає В. С. Мілаш, упродовж тривалого часу договір розглядався як інститут цивільного права, а питання про створення загального вчення про договір не порушувалося взагалі або викликало негативне ставлення¹. Щоправда, стосовно такого розширеного застосування договору розгорнулись гострі дискусії представників приватного і публічного права.

Класик російської цивілістики М. І. Брагінський категорично заявляє: «... наявність між сторонами відносин влади і підпорядкування взагалі виключає, в принципі, можливість застосування не тільки норм цивільного законодавства, але і самої конструкції договору як такого»². Такі ж висновки містяться й у працях М. К. Сулейменова. Зокрема, він погоджується з існуванням двох видів договорів: приватно-правовий (цивільно-правовий) і публічно-правовий. Однак останній, на його думку, виникає тільки між рівноправними суб'єктами – державами (міжнародний договір), адміністративно-територіальними утвореннями (внутрішньодержавний договір), міністерствами (адміністративний договір): «... не може бути договору між державним органом і організацією або громадянином. Там, де державний орган здійснює владні повноваження, не може бути договірних відносин»³. Р. Б. Шишка, вказуючи на використання переваг договірного регулювання суспільних відносин різними галузями права, всупереч навіть визначальним положенням про метод правового регулювання, гостро критикує таке використання договірних конструкцій та привнесення методів регулювання галузевих правовідносин у договірне право, що, на його думку, «засмічує договірне право, розмиває його сенс чи раціональне зерно, завдяки якому воно стало універсальним для узгодження різних, але близьких інтересів сторін договору»⁴.

Однак практика правового регулювання, об'єктивно відповідаючи на суспільні потреби, послідовно використовує конструкцію договору для регулювання публічних відносин, що підтверджується і в наукових джерелах⁵. Такий відхід від класичної сфери регулювання договору спостерігається практично в усіх державах. У теоретичних наукових дослідженнях

¹ Мілаш В. Про розвиток господарсько-правового регулювання договірних відносин / В. Мілаш // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 37.

² Брагинский М. И. Договорное право: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 1997. – С. 18.

³ Сулейменов М. К. Договор в гражданском праве: проблемы теории и практики [Електронний ресурс] / М. К. Сулейменов. – Режим доступу : <http://kzdocs.docdat.com/docs/index-21474.html>.

⁴ Шишка Р. Б. Проблемы видов та характеристики гражданских та господарських договорів / Р. Б. Шишка // Розробка механізму правового регулювання договірних відносин у підприємницькій діяльності : монографія / за ред. акад. АПрН України В. В. Луця. – К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2009. – С. 80.

⁵ Морозова Л. А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 15–22; Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 182.

вказується на ряд спільних для держав різних правових систем тенденцій, які визначають поширення договорів в управлінській, публічно-правовій сфері: фактично і юридично відбулася диференціація договірних відносин; стираються межі між приватним і публічним правом; зі сфери ринку, договірного регулювання виведені соціально значимі відносини (трудові, споживчі); у масовому економічному обороті договір втратив класичні риси (рівність, свобода, самовизначення), які набули значення для соціально-політичної, публічної сфери в контексті взаємовідносин індивіда і держави; застосовуються некласичні підходи до договору; відбувається уніфікація договірного права і зближення двох головних правових систем сучасності – англо-американської та континентальної; держава за допомогою системи договірних відносин визначає розвиток приватного, змішаного та державного секторів економіки і управляє суспільними процесами і т.д.¹.

Без сумніву, в публічному праві роль і місце договору відрізняється від його місця в системі приватно-правових відносин. Особливі регулятивні завдання публічного права не дозволяють, аби воно обмежувалося рамковим регулюванням, характерним для приватного права. Для публічного права регулювання має бути програмним регулюванням, здійснюваним через законодавчі норми, тому публічне право віддає перевагу централізованому, односторонньому регулюванню, яке водночас повинно бути легітимним, доводячи особливий зв'язок своїх рішень із загальним благом. Природно, що в таких умовах договір не може виступати основним засобом публічно-правового регулювання, а використовується лише як субсидіарний інструмент².

Вихід договору за межі цивільного права розглядається як вияв відкритості системи права, її здатності реагувати на зміни, що відбуваються в системі суспільних відносин через процеси спеціалізації (як предметної, так і функціональної) правового регулювання суспільних відносин. Залучення договору до різних галузевих механізмів правового регулювання як самостійного (галузевого) правового засобу, що ґрунтується на принципах галузевого правового регулювання та є одним із елементів галузевого режиму правового регулювання, є окремим фрагментом загального процесу правової спеціалізації, що супроводжується формуванням галузевих систем правових засобів, об'єднаних єдиною метою, на досягнення якої спрямовано їх регулювальний вплив³.

¹ Примаєв Т. К. Институт договора: теоретико-правовые вопросы : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Татьяна Клавдиевна Примаєв. – М., 2009. – С. 23.

² Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 19.

³ Мілаш В. С. Комерційний договір в господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Вікторія Сергіївна Мілаш. – Х., 2008. – С. 10.

Екологічне право, яке традиційно належить до сфери публічного права, теж перейняло договірну форму регулювання. Універсальний характер договору визначає його як регулятивний, правозастосовчий, так і правоохоронний аспект. Переваги договірної форми регулювання суспільних відносин, у тому числі публічно-правового характеру, пов'язані з рядом суттєвих характеристик, властивих договору:

1. Соціальна роль договору полягає у впливі на суспільні відносини для їх упорядкування. Договірне регулювання є проявом волі відповідних сторін та являє собою взаємно погоджене встановлення індивідуальних правил поведінки, обов'язкових для учасників договірної правовідносини.

2. Конкретизація регулювання на рівні договору забезпечує деталізацію прав і обов'язків сторін, визначення їх поведінки та індивідуальний підхід до регулювання відносин. Використовуючи договір, сторони вступають у правовідносини та визначають їх основний, конкретний зміст, чітку формальну визначеність своїх прав і обов'язків, причому взаємних.

3. Гнучкість договірної форми регулювання дає можливість врахувати різноманітні конкретні умови, обставини, фактори, особливості сфери життєдіяльності, яку має на меті врегулювати договір, специфіку правового статусу його учасників, поєднати різні інтереси.

4. Можливість закріплення договором способів захисту прав та інтересів сторін, їх відповідальності, забезпечення взаємного контролю за виконанням встановлених положень та добровільність узятих на себе зобов'язань сприяє їх належному виконанню.

Беручи до уваги загальні переваги договору як регулятора поведінки та універсального юридичного засобу, конструктивна роль договору в публічно-правовій сфері вказує на пошук і використання державою різних правових засобів для досягнення максимальної ефективності свого управлінського впливу. Договори в публічно-правових відносинах мають такі завдання:

- пом'якшити жорстку адміністративну вертикаль регулювання відносин;
- забезпечити децентралізацію регулювання;
- спонукати до прояву власної ініціативності приватних суб'єктів;
- сприяти поєднанню, врахуванню та зближенню суспільних (публічних) та приватних інтересів;
- внести засади саморегуляції у владно-підпорядковані, імперативні відносини.

Аналіз сучасного екологічного законодавства та існуючих наукових досліджень дає можливість виявити значну кількість договірних конструкцій, залучених до регулювання відносин, пов'язаних з використанням, від-

новленням, охороною природних ресурсів та довкілля в цілому. Як зазначає М. В. Краснова, сучасне екологічне законодавство поряд з цілою низкою імперативних норм містить і норми диспозитивного характеру, які забезпечують регулювання відносин, спрямованих на задоволення приватних потреб та інтересів у цій сфері¹. При цьому в наукових дослідженнях застосовуються різні підходи до системного аналізу відповідних договорів.

Насамперед, у механізмі правового регулювання самостійним елементом та видом джерел права виступають міжнародні договори². У сучасних умовах розширення міждержавного співробітництва і з урахуванням специфіки екологічних суспільних відносин міжнародні договори, які регулюють різноманітний спектр відносин охорони довкілля та використання природних ресурсів, займають значне місце в системі нормативного регулювання. Характер, сутність та функції міжнародних договорів як джерел права є особливими. Саме їх нормативний характер відмежовує міжнародні договори від так званих «індивідуальних» договорів. Останні, як зазначає П. О. Гвоздик, на противагу міжнародним договорам, відповідають всім ознакам актів правозастосування: приймаються відповідно до закону, визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, керуючись приписами відповідних нормативно-правових актів, не виходять за межі загальних дозволів, встановлених законами³.

У найбільш загальному вигляді договори в екологічному праві визначають як певні угоди, які укладаються між різними суб'єктами і мають регулюючий характер⁴.

Прояви договірної регулювання різних видів екологічних, насамперед, природоресурсових відносин існували в СРСР та УРСР ще до прийняття перших базових поресурсових кодифікованих актів. Необхідність задіяння погоджувальних, договірних механізмів у відносинах користування надрами висловлена на початку 60-их років О. С. Колбасовим при обговоренні проблем кодифікації надрового законодавства: «... Недостатньо визначати акт гірничого відводу тільки як дозвіл на розробку певного родовища корисних копалин. Цей акт певною мірою є ще й угодою двох сторін: органу Держнаглядохоронпраці і гірничого підприємства. Ці обид-

¹ Краснова М. Розвиток наукових підходів щодо договорів в екологічному праві / М. Краснова // Право України. – 2010. – № 8. – С. 102–103.

² Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України : монографія / П. О. Гвоздик ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – К. : Алерта, 2012. – С. 176–194.

³ Гвоздик П. О. До питання віднесення нормативно-правових та інших договорів до джерел екологічного права / П. О. Гвоздик // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 2. – С. 203.

⁴ Кахацька О. Екологічні договірні відносини в предметі екологічного права / О. Кахацька // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 92.

ві сторони значення акту гірничого відводу необхідно відобразити в новому гірничому законодавстві»¹.

У науковій літературі того періоду в процесі аналізу відносин, пов'язаних із використанням і охороною того чи іншого природного ресурсу, вказувалось на наявність різного виду договірних конструкцій. Наприклад, передача торф'яного родовища оформлялась договором, який укладався управлінням торф'яного фонду з організацією, яка розробляла торф. У ньому передбачалися всі умови правильної його експлуатації². У відносинах лісокористування, крім традиційних лісорубних квитків та ордерів, передбачалися договірні відносини в регулюванні довгострокових відносин лісокористування між лісгоспом і лісокористувачем, у яких містилися взаємні права і обов'язки, а також укладення договорів при наданні на тривалий строк лісових ділянок для сінокосіння³. Договори разом з ліцензіями використовувались і у відносинах добування мисливських звірів. Ліцензії на добування хутрових звірів видавалися районними хутрозаготівельними організаціями, які, у свою чергу, укладали договори з мисливськими колгоспними бригадами і окремими мисливцями на добування і здачу хутра в межах загальної кількості, передбаченої в ліцензії⁴.

З прийняттям у кінці 60-их – на початку 70-их років ХХ ст. кодифікованих актів земельного, водного, лісового, надрового законодавства договірне регулювання було мінімізоване. Хоча роль, зміст і призначення договору в період планової радянської економіки та в умовах централізації управління і виключної державної власності на природні ресурси суттєво відрізнялись від договірної регулювання в сучасних умовах.

Звернення до договірних способів регулювання відносин поновилося з середини 80-их – початку 90-х років ХХ століття і було пов'язане зі змінами суспільно-політичного життя, демократизацією, запровадженням ринкових засад регулювання економіки, розвитком підприємництва тощо. У наукових публікаціях договір характеризується з урахуванням нових умов господарювання, підкреслюється його значимість у сфері господарювання, аналізуються різні його види. В одному з комплексних монографічних досліджень договору, «Договор в народном хозяйстве: вопросы общей теории», опублікованому 1987 року, крім традиційного аналізу поняття, суті, сторін, змісту, порядку укладення та розірвання договорів, відповідальності за порушення договірних зобов'язань, дається характеристика окремих видів договорів, якими визначені господарські, адміністративні,

¹ Научные основы кодификации горного законодательства (материалы конференции) // Советское государство и право. – 1962. – № 7. – С. 135.

² Земельное право : учебник для студ. юрид. вузов / Г. А. Аксененко, В. К. Григорьев, Л. И. Дембо [и др.] ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 156.

³ Там само. – С. 210–215.

⁴ Колбасов О. С. Охотничьи законы / О. С. Колбасов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. – С. 31.

фінансові та договори про працю. Серед договорів (без їх аналізу та характеристики) також вказується на природоресурсові договори, тобто договори, які оформлюють використання природних ресурсів¹.

На початку 90-их років ХХ ст., аналізуючи підстави виникнення відносин і права лісокористування, обґрунтовуючи їх договірну природу та відмежовуючи договірний порядок лісокористування від цивільно-правових, господарських, адміністративно-правових договорів, О. І. Крассов зробив висновок про наявність особливих видів договорів у лісовому праві – договорів про лісокористування та обґрунтував запровадження орендних відносин у сферу лісокористування².

Л. М. Мороз у монографії «Улучшение природных ресурсов: договорные отношения» 1994 року видання виокремив категорію «меліоративні договори». При їх характеристиці, вказуючи на цивільно-правову сутність таких договорів, він вказував на специфічні ознаки, що свідчать про їх природоресурсну і екологічну спрямованість. Такі ознаки впливають з галузевого законодавства про раціональне використання природних ресурсів, їх охорону, а також зі спеціальних меліоративних і природоохоронних правових актів. Переважне значення в меліоративних договорах положень земельного, водного, лісового та іншого екологічного законодавства зумовлено об'єктом і видом меліорації, обсягом меліоративних робіт, іншими факторами. «Основна ознака, що робить відмінним меліоративний договір від інших договорів, полягає в тому, що вказаний договір укладається з приводу особливих робіт на нетрадиційних об'єктах – землях, водах, лісах та ін., які не є продуктами людської праці, представляють потенційну цінність як засіб виробництва або просторово-операційний базис у відповідних галузях і сферах господарської та іншої діяльності».³

Першим в Україні комплексним дослідженням договірних форм регулювання відносин природокористування стало дисертаційне дослідження А. К. Соколової «Договори на використання природних ресурсів»⁴. У своїй роботі вона обґрунтовувала необхідність розширення договірної форми використання природних ресурсів, яка забезпечує найбільш повну самостійність і ініціативу природокористувачів, їх юридичну рівність, що сприяє більш ефективному і раціональному використанню основних природних ресурсів, а також доводила існування самостійного еколого-правового договору в системі договорів. При цьому автор, аналізуючи договори

¹ Договор в народном хозяйстве: вопросы общей теории / М. К. Сулейманов, Б. В. Покровский, В. А. Жакенов [и др.] ; отв. ред. М. К. Сулейманов. – Алма-Ата : Наука КазССР, 1987. – 176 с.

² Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов. – М. : Наука, 1990. – С. 77–84.

³ Мороз Л. Н. Улучшение природных ресурсов: договорные отношения / Л. Н. Мороз. – Минск : Минсктиппроект, 1994. – С. 9.

⁴ Соколова А. К. Договори на користування природними ресурсами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алла Костянтинівна Соколова. – Х., 1993. – 18 с.

на використання природних ресурсів і характеризуючи саме такого виду договори, в кінцевому рахунку визначає їх як еколого-правові. Основним обґрунтуванням виділення еколого-правових договорів виступає галузь відносин, яку вони оформляють, та зміст цих відносин. Як вважає А. К. Соколова, в еколого-правових договорах повинні відобразитись не лише відносини щодо експлуатації природних ресурсів, а й екологічні фактори, пов'язані із забезпеченням раціонального природокористування, забезпеченням дотримання вимог екологічних нормативів тощо. Відповідно, в систему еколого-правових нею включені й безпосередньо договори на використання природних ресурсів, і договори на відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища. У дисертації дано визначення еколого-правового договору як угоди двох або більше сторін з приводу використання природних об'єктів, їх відтворення й охорони навколишнього природного середовища, у якій визначаються права та обов'язки сторін для досягнення єдиної мети при додержанні еколого-правових приписів¹.

У 90-х роках ХХ ст. після розпаду СРСР відбулося формування правових і законодавчих систем самостійних держав – колишніх республік Радянського Союзу на нових принципах та підходах. Особливе значення договори стали набувати в оформленні користування земельними ділянками, а від них і іншими природними ресурсами. Основою поширення договірному регулювання в екологічній та природоресурсовій галузях України стало нове земельне законодавство, яке, у свою чергу, було реакцією на об'єктивно існуючі потреби реформування аграрного сектору економіки держави. Перша редакція Земельного кодексу України, прийнята 18 грудня 1990 року, у ст. 8 закріпила право тимчасового користування землею на умовах оренди, яке оформлялось договором оренди. Пізніше окремі положення стосовно договірному регулювання використання лісів, надр, вод, об'єктів тваринного світу знайшли своє відображення в прийнятих після 1991 року нових поресурсових кодексах і законах України. Договірному характеру набула й інша діяльність у сфері охорони довкілля та окремих природних об'єктів, пов'язана з виконанням робіт і наданням послуг щодо проведення екологічної експертизи (Закон України «Про екологічну експертизу»), екологічного аудиту (Закон України «Про екологічний аудит»), розробки документів, які обґрунтовують обсяги викидів в атмосферне повітря (Закон України «Про охорону атмосферного повітря») проектування та встановлення очисних споруд, іншого обладнання, пов'язаного зі впливом на довкілля (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»), розробки землевпорядної та лісовпорядної документації (Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України), здійснення

¹ Соколова А. К. Названа праця. – С. 9.

окремих операцій поводження з відходами (Закон України «Про відходи») та інші¹.

Аналогічні тенденції законодавчого регулювання простежувалися і в сусідніх державах – Російській Федерації, Республіці Білорусь. Як наголошується в літературі, сучасна реформа у сфері охорони та використання природних ресурсів не випадково виникла на підставі розуміння того факту, що користування ними з господарською метою не може й не повинно регулюватись тільки адміністративними методами². Особливого поширення договірної форма регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища набула в Російській Федерації. Початково договірне регулювання там поєднувалося з документами ліцензійного характеру, а підставою набуття права природокористування був, як правило, юридичний склад, що включав ліцензію та укладений на її основі договір. З прийняттям на початку ХХІ ст. нових редакцій Лісового кодексу РФ, Водного кодексу РФ, Закону РФ «Про надра» та інших, договірний порядок надання в користування природних ресурсів набув пріоритетного значення. Сьогодні в законодавстві РФ представлені договори оренди лісової ділянки, купівлі-продажу лісових насаджень (Лісовий кодекс РФ); договори водокористування (Водний кодекс РФ); угоди про розподіл продукції, державні контракти на виконання робіт щодо геологічного вивчення надр (Закон РФ «Про надра»); мисливсько-господарські угоди (Закон РФ «Про мисливство і збереження мисливських ресурсів») та інші.

Аналіз договірних конструкцій у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування як у цілому, так і стосовно окремих природних об'єктів, став предметом багатьох дисертаційних досліджень російських науковців³. Із урахуванням нормативно-закріплених

¹ Детальний аналіз історичного становлення, розвитку та сучасного законодавчого регулювання еколого-правових договорів див. : Гетьман А. П. Еколого-правові договори: законодавча ретроспектива й сучасність / А. П. Гетьман // Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 325–344.

² Хаустов Д. В. Место и роль государства в правовом регулировании отношений природопользования и охраны окружающей среды на современном этапе / Д. В. Хаустов // Экологическое право России : сборник материалов науч.-практ. конф. / сост. А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев ; под ред. А. К. Голиченкова. – М. : Тиссо, 2002. – Вып. 3. – С. 76.

³ Геталова М. А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Александровна Геталова. – М., 2002. – 23 с.; Суров А. Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алексей Федорович Суров. – М., 2002. – 29 с.; Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Дмитрий Викторович Хаустов. – М., 2003. – 25 с.; Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Лариса Александровна Миронова. – М., 2004. – 20 с.; Колдаев С. В. Договорные формы недропользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сергей Васильевич Колдаев. – М., 2005. – 32 с.; Налетов К. И. Лицензионные и договорно-правовые формы пользования недрами в РФ и за рубежом : автореф. дисс. на соис-

положень російського законодавства відповідного періоду у цих дослідженнях аналізувалась система договорів у названій сфері, їх особливості, здійснювався аналіз окремих їх видів, поєднання з іншими юридичними засобами регулювання екологічних та природноресурсових відносин.

Так, А. Ф. Суров усі договори, укладені при здійсненні ліцензованої екологічно значимої діяльності, об'єднує в три групи:

- договори на здійснення діяльності, пов'язаної з роботами (послугами) природоохоронного призначення (екологічне підприємництво);
- договори на використання конкретного природного ресурсу або об'єкта;
- договори на комплексне природокористування¹.

На думку М. А. Геталової, в основі виникнення договірних відносин у галузі природокористування й охорони навколишнього середовища лежать: адміністративно-правові договори та угоди, укладені між Російською Федерацією та суб'єктами Російської Федерації, а також між суб'єктами Російської Федерації та місцевим самоврядуванням; адміністративні акти і договори, що укладаються на їх основі; договори, що регулюються нормами цивільного права².

М. М. Брінчук екологічними договорами вважає договори, які встановлюють права на природокористування і виконання робіт з охорони довкілля, та виділяє дві групи договорів: публічно-правові і приватно-правові. Публічно-правові – договори, що укладаються в порядку реалізації прав власника природного ресурсу, що перебуває в публічній власності, щодо розпорядження ним, наприклад, щодо надання в користування. До приватно-правових належить, наприклад, договір щодо транспортування відходів³.

В Україні новітній аналіз договірних конструкцій у відносинах охорони довкілля та використання природних ресурсів фрагментарно представлений у роботах, присвячених елементам економічного механізму охорони навколишнього природного середовища⁴, правовому режиму природ-

кание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Кирилл Игоревич Налетов. – М., 2006. – 26 с.; Стрежнева А. В. Эколого-правовые особенности аренды природных объектов : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Анна Владимировна Стрежнева. – М., 2011. – 24 с.

¹ Суров А. Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алексей Федорович Суров. – М., 2002. – С. 18.

² Геталова М. А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Александровна Геталова. – М., 2002. – С. 7.

³ Брінчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Брінчук. – СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. – С. 134–135.

⁴ Шоха Т. П. Правове регулювання екологічного страхування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Тетяна Петрівна Шоха. – К., 2013. – 18 с.; Гурська Г. А. Правові засади організації та здійснення екологічного аудиту в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Галина Анатоліївна Гурська. – К., 2010. – 20 с.

них ресурсів або окремих видів природокористування¹. А. Г. Бобкова в докторському дисертаційному дослідженні, присвяченому правовому режиму рекреаційної діяльності, виокремила категорію договорів у сфері рекреації та визначила їх основні характеристики². В останні роки екологічні (природоресурсні) договірні відносини стали предметом окремих дисертаційних досліджень³.

Проблематика договорів в екологічному праві України, їх поняття, сутності, системи, правової природи, підстав виникнення і припинення еколого-договірних зобов'язань, форми, змісту, суб'єктів та об'єктів, засобів забезпечення їх належного виконання та відповідальності за порушення закріплених договірних умов знайшла найповніше висвітлення в серії наукових публікацій М. В. Краснової⁴ та узагальнена в першому і єдиному на сьогодні навчальному посібнику, присвяченому договорам в екологічному праві України, за її авторством⁵.

М. В. Краснова робить висновок, «що в сучасних умовах формується система правових норм, спрямованих на регулювання суспільних договірних відносин, не типових для галузей цивільного чи господарського права, оскільки основними їх об'єктами виступають природні ресурси та природні об'єкти, навколишнє природне середовище, як сукупність природних та

¹ Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Наталія Петрівна Медведєва. – К., 2008. – 19 с.; Шеховцов В. В. Право приватної власності на об'єкти тваринного світу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Володимир Володимирович Шеховцов. – Х., 2009. – 20 с.; Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сергій Миколайович Шершун. – К., 2005. – 20 с.; Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Костянтинівна Черкашина. – Х., 2008. – 20 с. та ін.

² Бобкова А. Г. Правове забезпечення рекреаційної діяльності : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04, 12.00.06 / Антоніна Григоріївна Бобкова. – К., 2001. – С. 19.

³ Рудень О. В. Правове регулювання екологічних договірних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олена Вікторівна Рудень. – К., 2015. – 19 с.; Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віта Василівна Семків. – К., 2013. – 20 с.

⁴ Краснова М. Актуальні питання регулювання еколого-правових договірних відносин в Україні / М. Краснова // Право України. – 2011. – № 2. – С. 132–140; Краснова М. В. Фінансування природоохоронних заходів в системі реалізації еколого-правових договорів в Україні / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 88. – С. 7–10; Краснова М. Організаційно-правові гарантії належного укладення та реалізації договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 87. – С. 12–16; Краснова М. Правові аспекти форми та змісту договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 4–7; Краснова М. Розвиток наукових підходів щодо договорів в екологічному праві / М. Краснова // Право України. – 2010. – № 8. – С. 102–109; Краснова М. Теоретико-правові питання поняття та видів договорів в екологічному праві України / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 84. – С. 10–11.

⁵ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – 216 с.

природно-соціальних умов і процесів, якість та безпечність яких мають забезпечувати екологічну безпеку громадян. Така система правових норм формується у всіх структурних елементах системи екологічного права та законодавства (в природоресурсовому, природоохоронному та антропоохоронному). Загальні засади договорів в екологічному праві формуються в цивільному та господарському праві. Тому таку систему правових норм доцільно визначати як міжгалузевий правовий інститут, обумовлений екологічними імперативами»¹.

Під еколого-правовим договором (правочином), на думку вченої, доцільно розуміти письмову угоду двох і більше сторін публічно-правового характеру з приводу використання природних ресурсів та об'єктів природи, їх відтворення і охорони довкілля, а також з виконання заходів забезпечення екологічної безпеки громадян, в якій визначаються права і обов'язки сторін для досягнення спільної суспільно корисної мети при додержанні еколого-правових приписів². При цьому систему договорів і договірних відносин М. В. Краснова представляє в широкому розумінні, беручи до уваги предмет екологічного права, історико-правові форми взаємодії суспільства і природи та об'єктів. На її думку, цю систему утворюють: а) договірні відносини природокористування, б) договірні відносини охорони навколишнього природного середовища (довкілля), в) договірні відносини забезпечення екологічної безпеки громадян; г) договірні відносини компенсації екологічної шкоди³. Відповідно до такого підходу, об'єктами еколого-правових договорів можуть бути як природні ресурси (їх частини), природносоціальні умови, природні комплекси, ландшафти, екологічні системи, так і інші об'єкти матеріального світу – цілісні майнові комплекси, споруди, будівлі тощо, в тому числі об'єкти підвищеної екологічної небезпеки. Предметом еколого-правових договорів можуть бути відповідні зобов'язання, якими визначається конкретна поведінка здійснити певний вид господарської, науково-дослідної, експертної, пошукової та іншої діяльності: виконати рекультиваційні, водоохоронні, лісовідновні, риборозводні, атмосфероочисні заходи, провести екологічну експертизу чи екологічний аудит, розробити проект меліоративних робіт, проект гранично допустимих викидів чи скидів забруднюючих речовин тощо⁴.

¹ Краснова М. В. Формування наукових підходів щодо договорів в екологічному праві як міжгалузевого правового інституту / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 83. – С. 12.

² Краснова М. Теоретико-правові питання поняття та видів договорів в екологічному праві України / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 84. – С. 10.

³ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 16–18, 35.

⁴ Краснова М. Правові аспекти форми та змісту договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 6.

Значна частина договорів, які належать за цією класифікацією до еколого-правових, як наприклад, договори екологічного страхування, договори на проведення екологічної експертизи, екологічного аудиту, на виконання природоохоронних заходів тощо, є, як правило, цивільно-правовими договорами, які опосередковують сферу природоохоронних та природноресурсових відносин. Сторонами в цих договорах виступають як суб'єкти підприємницької діяльності, так і, в окремих випадках, спеціально уповноважені державні органи (але не як суб'єкти владних повноважень) – замовники і виконавці, які ці послуги надають. Зважаючи на широкий спектр подібного характеру послуг, сфера договірних відносин тут досить різноманітна і багатогранна. Якщо розглядати як окрему групи всі названі договори, то це не дасть можливості визначити їх суттєві, специфічні риси, особливості, а об'єднання їх в окрему групу – екологічних – лише за формальною дотичністю до екологічних відносин не базуватиметься на ґрунтовних підставах¹.

З усієї можливої системи цивільно-правових договорів, залучених до регулювання еколого-правових відносин та присутніх у всіх різновидах екологічних відносин, насамперед, слід виокремити групу договорів, які опосередковують допустимий законодавством оборот природних ресурсів, а також передачу їх у користування та сам процес експлуатації корисних властивостей природних ресурсів – природоресурсні договори.

Об'єднувальною підставою виділення природноресурсових договорів є особливий об'єкт договорів, яким виступають природні ресурси. Ознаки самих природних об'єктів та ресурсів визначають особливий правовий режим щодо включення їх у цивільний (господарський) оборот, який зародився ще в римському праві. Значення має також розуміння єдності і відмінності понять «природний об'єкт» і «природний ресурс». Традиційно визначаючи природний ресурс як джерело споживання людиною природи, природний компонент, властивість, що використовується людиною, йому надається більшого «майнового» звучання, ніж категорії природного об'єкта, яка несе в собі більше природоохоронне навантаження. При цьому сьогодні все частіше простежується розмежування цих категорій. Однак слід застерегти від необґрунтованого «оречевлення» природних ресурсів, оскільки власне природні характеристики суттєво відрізняють їх від майна, речей у цивільно-правовому розумінні. «Уявлення про подвійність природноресурсових об'єктів повною мірою можливе і необхідне, але тільки на основі їх матеріальної єдності»². Штучне предметне розме-

¹ Кобецька Н. Р. Договори на використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // Розробка механізму правового регулювання договірних відносин у підприємницькій діяльності / за ред. В. В. Луця. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. – С. 261.

² Павлов Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / Г. А. Павлов. – Ростов н/Д : Изд-во РГПУ, 1998. – С. 112.

жування природних об'єктів як об'єктів природоохоронних відносин і природних ресурсів як об'єктів природноресурсових відносин може вихолостити їх суттєво значимі характеристики. Тому навіть при формально більш правильному застосуванні поняття «природний ресурс» при характеристиці відносин щодо використання природної матерії, індивідуалізації компонентів природи, залучення окремих їх частин до господарського обороту та договірних відносин необхідно враховувати таку їх специфіку: вони є об'єктами природного походження і не створюються людською працею; не підлягають простому відтворенню в процесі виробництва, як товар, частина з них взагалі є вичерпними і невідтворюваними; на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості; всі вони існують у нерозривному зв'язку між собою, з навколишнім природним середовищем, природними екосистемами, розвиваються за об'єктивними законами природи¹. Як наголошує В. І. Андрейцев, земля, як і інші природні ресурси, має біологічну і екологічну, а також матеріально-правову природу, а не майновий, речовий характер, які можуть бути віднесені до загальної категорії нерухомості, але не в тому значенні, як це визначено ЦК України, оскільки це може привести до штучної зміни їх фізичної і правової природи та відповідного правового режиму².

Перша група в системі природноресурсних договорів об'єднує такі договори як договори купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, інші угоди, за якими передбачена можливість набуття у власність земельних ділянок (ст. 81, 82 Земельного кодексу України); договори на встановлення лісових сервітутів (ст. 23 Лісового кодексу України); договори купівлі-продажу, обміну, дарування тощо окремих об'єктів тваринного світу (стаття 7 Закону України «Про тваринний світ»). І. І. Каракаш стосовно земельно-правових договорів зазначає: «В широкому розумінні земельно-правових угод до них можна віднести всі цивільно-правові угоди, об'єктами яких виступають земельні ділянки чи окремі права на них. ... головною особливістю, яка дозволяє об'єднати всі угоди стосовно земельних ділянок в категорію земельно-правових угод, є те, що їх об'єктами виступають земельні ділянки чи окремі права на них»³.

Необхідність врахування особливих характеристик природних ресурсів як об'єктів договірних відносин різного характеру є беззаперечною і впливає на їх правовий режим. Особливості природних ресурсів мають бу-

¹ Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – 2-е вид. перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 59.

² Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев. – Донецьк : Національний гірничий університет, 2011. – С. 240.

³ Каракаш И. И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : науч.-практ. пособие / И. И. Каракаш. – К. : Истина, 2004. – С. 143.

ти враховані при погодженні змісту договорів, визначенні їх істотних умов, зобов'язань сторін тощо. Так, В. В. Шеховцов стосовно договорів (угод), які опосередковують цивільно-правовий оборот об'єктів тваринного світу, визначає їх істотними умовами умови щодо необхідності перевірки та згоди власника на забезпечення належних умов утримання тварин, інформування про існуючі обмеження та заборони, перевірки відповідності особи, якій буде передано право власності, кваліфікаційним вимогам, ознайомлення майбутнього власника об'єкта тваринного світу з вимогами санітарно-ветеринарного законодавства, заходами безпеки, правилами поведіння та утримання тварин, страхування відповідальності та погодження щодо їх виконання тощо¹.

У контексті аналізу природоресурсних договорів, що опосередковують оборот природних ресурсів, доцільно висловити ряд зауважень стосовно договорів зі вторинною природоресурсною матерією, яка створюється в процесі вилучення природних ресурсів і відділена від навколишнього природного середовища (вирубаною деревиною, видобутими з надр корисними копалинами). Такі договори не володіють предметною природоресурсною специфікою. Зокрема, не варто вважати природоресурсними договори між первинними і вторинними водокористувачами. Поняття первинних і вторинних водокористувачів закріплене ст. 42 Водного кодексу України. Первинні водокористувачі – це ті, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинні водокористувачі (абоненти) – це ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними. Власне ці умови фіксуються договором. Детальні умови договору про надання послуг питного водопостачання визначені ст. 20 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання». Взагалі застосування терміна «вторинні водокористувачі» не відповідає суті природокористування, адже самого процесу використання води як природного ресурсу тут немає.

Щоправда, пропозиції стосовно належності таких договорів до договорів у сфері охорони і використання природних ресурсів, зокрема, договорів у водних відносинах трапляються в юридичній літературі. Т. Г. Калініченко, аналізуючи договори у водних відносинах, врегульовані російським законодавством, зараховує до них договори зі споживачами води (договори купівлі-продажу, водопостачання) та вказує на «наявну суперечність, при якій вилучення водного ресурсу з водного об'єкта для питних і господарсько-побутових потреб, сільськогосподарського і промислового водопостачання урегульовані нормами водного права, а поняття «водо-

¹ Шеховцов В. В. Право приватної власності на об'єкти тваринного світу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Володимир Володимирович Шеховцов. – Х., 2009. – С. 12.

постачання» трактується як суто цивільне правовідношення, пов'язане з купівлею-продажем води». На її думку, діяльність з водопостачання має водно-правовий характер¹.

У системі природоресурсних договорів другу групу складають договори, спрямовані на передачу природних ресурсів (їх частин) у користування та закріплення зобов'язань сторін стосовно їх використання. Такі договори передбачають деталізоване регулювання процесу використання природних ресурсів, спрямованого на задоволення виробничо-господарських, економічних, споживацьких інтересів природокористувачів з урахуванням екологічних публічних інтересів. Вони наділені значною регулятивною здатністю, конкретизують стосовно індивідуального випадку умови використання природних об'єктів, встановлюють детальний порядок експлуатації, освоєння природних компонентів довкілля². До них належать такі закріплені нинішнім законодавством України договірні конструкції: договори оренди землі, визначені земельним законодавством (ст. 93 Земельного кодексу України) та детально врегульовані спеціальним Законом України «Про оренду землі»; договори оренди водних об'єктів (ст. 51 Водного кодексу України); договори, які є формою регулювання відносин довгострокового користування лісами (ст. 18 Лісового кодексу України); договори про умови ведення мисливського господарства, договори між власниками або користувачами земельних ділянок і користувачами мисливських угідь у випадку, коли користувач мисливських угідь не є власником чи користувачем земельних ділянок, на яких вони розміщені (ст. 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»); договори на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) (ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»); угоди про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції»); угоди про умови користування надрами (ст. 28 Закону України «Про нафту і газ», Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами), договори між підприємствами, установами та організаціями, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи та власниками землі (ст. 97 Земельного кодексу України).

Щодо таких договорів у науковій літературі пропонується концепція договорів «на передачу в користування природних ресурсів»³, «договорів

¹ Калиниченко Т. Г. Договори в водных отношениях / Т. Г. Калиниченко // Экологическое право. – 2006. – № 1. – С. 17, 19.

² Кобецька Н. Р. Особливості та правова природа договорів на використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2010. – № 1(33). – С. 92.

³ Дроздов И. А. Договори на передачу в пользование природных ресурсов : учебно-практическое пособие / И. А. Дроздов. – М. : Проспект, 2001. – С. 22, 25–27.

про надання природних ресурсів у користування»¹. Також застосовується поняття «договори у сфері природокористування (використання природних ресурсів)»², «договори на використання природних ресурсів»³.

Ми будемо послуговуватись терміном «договори використання природних ресурсів», який безпосередньо відображає суть та предмет відповідної групи договорів. При цьому назва «договори використання природних ресурсів» аж ніяк не означає відхід від їх екологічного змісту. Процес природокористування, який виступає предметом відповідних договорів, охоплює як економіко-господарську, так і екологічну складову. На сьогодні це органічна сутність природокористування. «Господарсько-економічне використання даного матеріалу (природноресурсового)... неможливе без врахування його природного змісту і навпаки, охорона даного матеріалу як природного неможлива без врахування його економічного змісту. Тільки в межах цієї єдності і можливе правове регулювання використання природних ресурсів у сучасних умовах»⁴.

Використання договірної форми регулювання відносин використання природних ресурсів, на відміну від дозвільного порядку, дає змогу забезпечити паритетність та баланс інтересів учасників відносин. Договір значно розширює можливості сторін індивідуалізувати свої відносини. Цінність договірної форми полягає в тому, що договори певною мірою згладжують імперативні регулятори поведінки, притаманні сучасному екологічному (природноресурсному) праву та відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання використання природних ресурсів поряд із традиційними засобами – заборонами, обов'язками, обмеженнями. Договір дає можливість забезпечити узгодження дій та врахування суспільних (публічних) екологічних інтересів і приватних господарських інтересів природокористувачів. Конкретизація відносин у відповідних договірних конструкціях забезпечує формальну чіткість, визначеність і взаємність прав та обов'язків, їх гарантування і захист, є об'єктивною гарантією їх належного виконання.

Для того, щоб договори використання природних ресурсів ефективно реалізовували свої функції в системі засобів правового регулювання при-

¹ Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Дмитрий Викторович Хаустов. – М., 2003. – С. 21–24.

² Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Лариса Александровна Миронова. – М., 2004. – 20 с.; Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 35.

³ Семків В. В. Особливості договорів на використання природних ресурсів / В. В. Семків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. статей. – Івано-Франківськ, 2013. – Вип. XXXI. – С. 167–177.

⁴ Павлов Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / Г. А. Павлов. – Ростов н/Д : Изд-во РГПУ, 1998. – С. 112.

родокористування, вони повинні підпорядковуватись загальним принципам і предметно-галузевим підходам, бути органічно вплетеними в систему механізму еколого-природоресурсного регулювання. Спільні особливості договорів використання природних ресурсів дають підстави виокремлення їх як самостійної галузевої групи договорів, підпорядкованих природоресурсному правовому режиму. Такими підставами-особливостями можна вважати:

- суть договорів використання природних ресурсів полягає в регулюванні передачі в користування та умов використання природних ресурсів з урахуванням максимального забезпечення виконання вимог екологічної безпеки та господарських інтересів природокористувачів;

- завданням реалізації договірних форм природокористування є стимулювання ефективного природокористування, яке б одночасно не заподіяло шкоду довкіллю та враховувало суспільні екологічні інтереси; господарсько-комерційне використання природних ресурсів в ідеалі повинно поєднуватись із реалізацією суспільних екологічних інтересів у забезпеченні раціонального природокористування і безпечного довкілля для сучасних та майбутніх поколінь;

- об'єктами даної групи договорів є природні об'єкти та їх ресурси, життєво важлива багатофункціональна роль яких та їх значимість для суспільства передбачає встановлення щодо них особливого правового режиму, в тому числі і у відносинах договірної регуляції;

- регулювання договорів використання природних ресурсів нормами природоресурсового (екологічного) права з субсидіарним застосуванням цивільно-правового режиму, що пов'язано з необхідністю визначення спеціальної правосуб'єктності сторін, істотних умов з максимальним відображенням у них еколого-правових обмежень, процедури укладення, забезпечення реалізації прав та інтересів третіх осіб – загальних природокористувачів.

Договори, які запроваджені українським природоресурсним законодавством у відносинах використання природних ресурсів, не відрізняються єдиним системним правовим режимом. Навпаки, можна спостерігати ряд відмінностей у застосуванні договору як регулятора відносин використання природних ресурсів залежно від виду природного об'єкта:

1. Найбільш поширені різного характеру договірні конструкції в земельному праві. При цьому в них максимально збережена цивільно-правова природа. Договір оренди землі, детально врегульований актами земельного законодавства, крім того визначений як окремий вид договору цивільним законодавством і йому присвячена ст. 792 Цивільного кодексу України*.

* Договір оренди землі неодноразово був предметом аналізу представників науки земельного і цивільного права. У рамках даного дослідження цей договір не буде предметом розгляду.

2. Незважаючи на незначне поширення договірної форми регулювання використання природних ресурсів, законодавство України використовує в цій сфері різноманітні види та конструкції договорів. Особливими та складними з точки зору їх правової природи і змісту є договори у відносинах надрокористування – угоди про розподіл продукції, договори концесії, угоди про умови користування надрами.

У літературі представлені різні класифікації еколого-правових та власне природоресурсних договорів¹. Для глибшого аналізу договорів використання природних ресурсів та з урахуванням представлених у науковій літературі класифікаційних критеріїв у системі договорів використання природних ресурсів можна виокремити такі додаткові групи:

а) залежно від виду природного об'єкта:

- договори використання земель;
- договори використання водних об'єктів;
- договори використання надр;
- договори використання лісів;
- договори використання об'єктів тваринного світу;

б) за ступенем свободи у волевиявленні сторін при укладенні договору:

- договори, які укладаються за власним волевиявленням сторін (договори оренди водних об'єктів, угоди про розподіл продукції);
- договори, які укладаються на підставі встановленої законодавством вимоги (угоди про умови користування надрами);

в) за способом укладення:

- договори, які укладають в загальному, передбаченому цивільним законодавством порядку;
- договори, які укладаються на конкурентних засадах (за результатами проведення аукціонів, торгів, конкурсів) – договори оренди водних об'єктів, угоди про розподіл продукції;

г) за характером співвідношення договорів та адміністративних актів:

- договори, які укладаються безпосередньо на підставі норм права (оренда водних об'єктів);
- договори, що укладаються на підставі правозастосовчих актів компетентних державних органів (договори користування мисливськими угіддями);
- договори, які укладаються, відповідно до умов наданого дозволу на природокористування (угоди про умови користування надрами);

¹ Соколова А. К. Договори на користування природними ресурсами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алла Костянтинівна Соколова. – Х., 1993. – С. 11; Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 35–36; Мороз Л. Н. Улучшение природных ресурсов: Договорные отношения / Л. Н. Мороз. – Минск, 1994. – С. 14–16; Рудень О. В. Правове регулювання екологічних договірних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олена Вікторівна Рудень. – К., 2015. – С. 11–12.

- договори, які слугують підставами видання дозволу (угоди про розподіл продукції).

3. У природноресурсових відносинах законодавство користується відомою договірною конструкцією – договором оренди. Цей договір став першим, закріпленим земельним і природноресурсовим законодавством, та зберігає свою важливість у системі правового регулювання використання й охорони природних об'єктів у сучасних ринкових умовах. У буквальному значенні ця форма отримала розповсюдження лише стосовно земельних ділянок та водних об'єктів. У наукових дослідженнях також простежується намагання обґрунтувати орендний характер й інших договорів використання природних ресурсів. Так, І. О. Дроздов вважає, що орендний характер мають практично всі природоресурсні договори, навіть якщо вони так і не названі, зокрема, на його думку, різновидом оренди можна вважати концесію, угоди про розподіл продукції¹. В. В. Семків у системі договорів у сфері використання природних ресурсів виділяє: договори оренди природних ресурсів (договір оренди земельної ділянки, договір оренди водного об'єкта, договір довгострокового тимчасового користування лісовою ділянкою) і договори, які носять орендний характер, набуваючи ознак змішаного договору (договори про розподіл продукції, угоди про умови користування надрами, договори у сфері користування мисливськими угіддями)².

У літературі виводяться загальні визначення поняття «оренда природного ресурсу». А. Г. Бобкова, взявши за основу відомі теоретичні визначення оренди землі у ст. 1 Закону України «Про оренду землі», визначає оренду природних ресурсів у сфері господарювання як засноване на договорі строкове платне володіння і користування природним ресурсом (його частиною), необхідне орендареві для самостійного здійснення господарської та іншої діяльності³. У дисертаційному дослідженні В. В. Семків пропонується наступне поняття: «За договором оренди природного ресурсу орендодавець (власник або постійний користувач природного ресурсу) зобов'язується передати орендарю (тимчасовому користувачу) природний ресурс або його частину у користування відповідно до цільового призна-

¹ Дроздов І. А. Договори на передачу в пользование природних ресурсів : учебно-практическое пособие / И. А. Дроздов. – М. : Проспект, 2001. – С. 22–23.

² Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віта Василівна Семків. – К., 2013. – С. 4.

³ Бобкова А. Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А. Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 24.

чення природного ресурсу в межах встановленого законом строку за відповідну плату»¹.

Договір оренди природних ресурсів має суттєві особливості порівняно з цивільно-правовим договором оренди, зумовлені, в першу чергу, об'єктом оренди, а це викликає необхідність встановлення спеціальних екологічних вимог та зобов'язань серед істотних умов договору та регулювання орендних природноресурсових відносин спеціальним природоресурсним законодавством.

4. Важливим для характеристики правового режиму використання природних ресурсів та ролі договору є співвідношення договорів і адміністративних актів. Обидва виступають засобами конкретизації, актами правозастосування. Як було сказано вище, таке співвідношення може проявлятися по-різному. Договір і адміністративний акт державного органу (зокрема, дозвіл) можуть діяти самостійно, незалежно один від одного або ж доповнювати один одного.

У природоресурсному праві України представлена група договорів, які не є самостійними підставами виникнення відносин використання природних ресурсів, а в поєднанні з адміністративним актом утворюють юридичний склад, який у свою чергу породжує у сторін відповідні права та обов'язки, пов'язані з природокористуванням. Аналіз співвідношення дозволів і договорів у регулюванні природоресурсних відносин широко представлений у дослідженнях науковців. При цьому поширеною є точка зору, що в сучасних умовах відбувається поступове зближення дозвільного і договірної порядку природокористування. Зокрема, обґрунтовується теза, що природноресурсові ліцензії є підставами виникнення зобов'язальних, договірних відносин². У процесі аналізу доктрини договірної екологічного права М. В. Краснова робить висновок, що еколого-правові договірні відносини виникають у зв'язку з передачею на відповідному титулі природних ресурсів у користування або надання дозволів на здійснення екологічно небезпечних видів діяльності на договірних засадах з метою забезпечення балансу суспільних, державних, приватних потреб і інтересів у такому природокористуванні, додержання при цьому встановленого законом правового режиму використання природних ресурсів, вимог щодо охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, забезпечення екологічних прав громадян, стимулювання належного виконання природо-

¹ Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віта Василівна Семків. – К., 20013. – С. 4.

² Дроздов І. А. Договори на передачу в пользование природних ресурсів : учебно-практическое пособие / И. А. Дроздов. – М. : Проспект, 2001. – С. 20; Геталова М. А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Александровна Геталова. – М., 2002. – С. 9.

охоронних заходів та попередження екологічних правопорушень¹. Окремі науковці навіть висловлюють думку про договірну природу природоресурсної ліцензії (дозволу): «З однієї сторони договір набуває публічно-правових рис, а з іншої – ряд ліцензійних умов набувають форму договірних відносин»². Д. В. Хаустов у контексті розробки тематики публічно-правових договорів у природоресурсному праві робить наголошує на схожість за своєю правовою природою публічно-правових договорів і ліцензій на природокористування³.

Однак такі висновки не зовсім відповідають загальнотеоретичним правовим постулатам договірного регулювання відносин, хоча і вказують на існуючу сьогодні тенденцію щодо поєднання в правовому регулюванні природоресурсових відносин публічно-правових та приватно-правових механізмів. Крім того, не завжди виправданим і обґрунтованим є використання обох цих інструментів разом. Договір і дозвіл є різними за своєю суттю правовими засобами в механізмі правового регулювання і не змінюють свою природу у відносинах використання природних ресурсів. Разом вони утворюють юридичний склад, що є підставою виникнення комплексного правовідношення, яке побудоване на засадах рівності в одній сфері взаємовідносин, а в іншій базується на засадах влади і підпорядкування, оскільки включає в себе елементи цивільного і адміністративного режиму.

5. У правовому механізмі інституту використання природних ресурсів договори виконують роль юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення відносин використання природних ресурсів. Одне з основних розумінь договору полягає у віднесенні його до юридичних фактів, які служать підставами виникнення правовідносин. У дисертаційному дослідженні В. В. Васильєвої «Договір як підстава виникнення цивільно-правового зобов'язання» визначені особливості договору як юридичного факту: 1) як і будь-який інший юридичний факт, договір запускає механізм реалізації норми; 2) визначає початок, зміст та обсяг договірного зобов'язання, виступаючи своєрідною «лінзою», через яку проходять закріплені в законі вказівки законодавця щодо врегулювання тих чи інших відносин, «заломлюються» під тим кутом, який є прийнятним для обох сторін; 3) виступає джерелом індивідуальних правил поведінки⁴.

¹ Правова доктрина України : у 5 т. – Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев [та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2013. – С. 289.

² Налетов К. И. Лицензионные и договорно-правовые формы пользования недрами в РФ и за рубежом : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Кирилл Игоревич Налетов. – М., 2006. – С. 8.

³ Хаустов Д. В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки / Д. В. Хаустов // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – 2006. – № 1. – С. 57.

⁴ Васильева В. В. Договор як підстава виникнення цивільно-правового зобов'язання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Вікторія Валентинівна Васильєва. – К., 2013. – С. 9

Теорія юридичного факту детально розроблена загальною теорією права. Традиційно під юридичними фактами розуміються конкретні життєві обставини, які спричиняють відповідно до норм права настання тих чи інших правових наслідків – виникнення, зміну чи припинення правовідношення¹.

Для виникнення більшості правовідносин потрібен не один юридичний факт, а сукупність двох і більше. Така сукупність юридичних фактів у юридичній літературі визначається по-різному: юридичний склад², фактичний склад³, складний юридичний склад (складний фактичний склад)⁴. С. С. Алексєєв у підручнику «Теорія держави і права» дає таке визначення фактичному складу: «Фактичний склад є сукупність двох або декількох юридичних фактів, які необхідні для настання юридичних наслідків»⁵.

Як зазначав О. І. Крассов, наявність складних юридичних складів у лісовому праві, так як і в земельному, водному і гірничому праві, спричинена специфікою суспільних відносин з приводу використання і охорони природи. Становлення, розвиток і закріплення їх у законі зумовлені багаторічною історичною практикою, природно-економічними особливостями природного ресурсу, намаганням законодавця детально врегулювати достатньо складний процес виникнення і реалізації суб'єктивних прав користувачів природних об'єктів⁶. М. В. Краснова розрізняє підстави і умови виникнення еколого-правових договірних відносин, вказуючи, що «договори можуть бути підставою виникнення правовідносин. Водночас для екологічної сфери переважним є питання умов виникнення відповідних договірних правовідносин. Такими умовами можуть бути положення законодавчих, програмних та інших актів, у яких визначаються юридичні можливості суб'єктів укладати будь-які угоди у сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки»⁷. Аналізуючи їх, вона також робить висновок про існування складних юридичних складів, що включають у себе цілу низку юридично значимих дій і виступають фактичними юридичними підставами виникнення еколого-правових договірних відносин¹.

¹ Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – С. 5.

² Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 66.

³ Алексеев С. С. Проблемы теории права : Основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т. 1. – С. 361.

⁴ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении : монография / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 298.

⁵ Теория государства и права / С. С. Алексеев, П. Т. Васьков, И. Я. Дюрягин [и др.] ; под. ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 278.

⁶ Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов. – М. : Наука, 1990. – С. 69.

⁷ Краснова М. В. Актуальні питання регулювання еколого-правових договірних відносин в Україні / М. В. Краснова // Право України. – 2011. – № 2. – С. 138.

¹ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 61.

У системі представлених у літературі видів складні юридичні склади, які породжують відносини використання природних ресурсів, належать до різновиду пов'язаних (з послідовним накопиченням елементів) юридичних складів, тобто системи фактів, між якими існує стійка залежність і факти в юридичному складі накопичуються в жорсткому, чітко визначеному порядку. Це, наприклад, можна простежити в порядку надання в користування мисливських угідь, який передбачає прийняття рішення про надання угідь для ведення мисливського господарства та укладення на його підставі договору про умови ведення мисливського господарства (ст. ст. 21, 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»).

Крім категорії юридичного (фактичного) складу теорією права розглядається поняття складного юридичного факту. Останній є цілісним єдиним утворенням лише за наявності всіх елементів, які зумовлюють його складну побудову, і кожен окремий елемент не має самостійного юридичного значення. Складний юридичний факт є обставиною, що має складну будову і таким чином може бути виражена в різних характеристиках, але яка все ж таки залишається одним фактом¹. Так, при передачі водних об'єктів в оренду укладення договору оренди передбачає передачу об'єкта оренди в користування та оформлення відповідного акту приймання-передачі, визначення меж земельної ділянки на місцевості з оформленням акта та ін. При цьому договір оренди є основою в цьому складному юридичному факті та забезпечує оформлення відносин оренди водного об'єкта без потреби отримання інших документів дозвільного характеру, адміністративних рішень державних органів.

Беручи за основу функціональну роль і місце договорів у системі юридичних фактів та їх співвідношення з адміністративними актами, які породжують виникнення відносин використання природних ресурсів, можна виділяти такі групи договорів:

1. Договори використання природних ресурсів, які є елементами складного юридичного факту та безпосередньо закріплюють умови здійснення природокористування. Такий характер мають договір оренди водного об'єкта, договір довгострокового тимчасового користування лісами приватної власності.

2. Договори, які породжують відносини використання природних ресурсів у сукупності з іншими юридичними фактами в складному юридичному складі. При цьому у відповідному юридичному складі договори мають різне значення.

¹ Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 22.

2.1. Договори, які є похідними від адміністративних актів і укладались після прийняття відповідних рішень про передачу в користування природних ресурсів. До таких договорів належать договори, передбачені у відносинах тимчасового довгострокового користування лісами державної та комунальної власності, договори у відносинах користування мисливськими угіддями.

2.2. Договори, які є визначальними щодо адміністративних актів. Таким особливим видом договірних конструкцій виступає угода про розподіл продукції.

2.3. Допоміжні договори, до яких належить угода про умови користування надрами, зміст якої зводиться до деталізації умов дозволу.

3.2. Характеристика окремих видів договорів використання природних ресурсів

3.2.1. Договори оренди водних об'єктів

Особливості договірної конструкції оренди водних об'єктів уперше були визначені ст. 51 Водного кодексу України від 6.06.1995 року. Як зазначає А. Г. Бобкова, оренда природних ресурсів у сфері господарювання являє собою організаційно-правову форму реалізації титулу власності для здійснення господарської та іншої діяльності¹.

Використання водних об'єктів у різних державах здійснюється в різному правовому порядку, в тому числі на підставі договорів оренди як водних об'єктів, так і земельних ділянок водного фонду і залежить від історії розвитку, правових традицій та перспективних тенденцій правових систем кожної держави². Особливого значення договірна форма регулювання відносин водокористування набула в Російській Федерації після прийняття нової редакції Водного кодексу РФ 3.06.2006 р. Відповідно до ст. 11 Водного кодексу РФ на підставі договору водокористування, якщо інше не передбачено ч.2 і 3 цієї статті, водні об'єкти надаються для: 1) забору (вилучення) водних ресурсів з поверхневих водних об'єктів; 2) використання акваторії водних об'єктів, у тому числі для рекреаційних цілей;

¹ Бобкова А. Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А. Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 24.

² Детальніше див.: Костюченко М. С. Особливості використання водних об'єктів за законодавством деяких зарубіжних країн [Електронний ресурс] / М. С. Костюченко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 4. – С. 120–123. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/4_2014/30.pdf.

3) використання водних об'єктів без забору (вилучення) водних ресурсів для цілей виробництва електричної енергії¹.

Законодавче закріплення орендного регулювання відносин використання водних об'єктів в Україні спричинило до активності підприємців, які почали масово використовувати дану договірну конструкцію для врегулювання відносин користування конкретними водними об'єктами. Однак у процесі оформлення договорів оренди водних об'єктів суб'єкти прав відносин стикалися з низкою проблем, які були зумовлені такими об'єктивними і суб'єктивними чинниками.

По-перше, тривалий час в Україні було відсутнє детальне регулювання оренди водних об'єктів та прилеглих до них територій. Відсутність затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку передачі водних об'єктів в оренду, справляння плати за них, розмежування компетенції щодо передачі в оренду водних об'єктів загальнодержавного значення між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями призвело до затвердження відповідних умов, рекомендацій, порядків на рівні обласних державних адміністрацій чи обласних рад, які фактично були основними регуляторами відповідних відносин.

По-друге, дуже часто озера здавалися в оренду як звичайна земля, у зв'язку з тим, що поняття «водний об'єкт» часто ототожнюють з терміном «земельна ділянка водного фонду», а на практиці через відсутність затвердженої типової форми договору укладались договори «строкового платного користування водними об'єктами», «на право тимчасового водокористування на умовах оренди», «оренди земельної ділянки з розташованим на ній водним об'єктом», «оренди земельної ділянки водного об'єкта» тощо².

По-третє, у зв'язку з різногалузевим регулюванням даних відносин та особливостями правового режиму водних об'єктів загальнодержавного і місцевого значення, закладених у Водному кодексі України, не було чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при передачі в оренду водних об'єктів, що звело до мінімуму вплив громади через обласні, районні, сільські ради.

По-четверте, відсутність єдиних підходів до розрахунку нормативів орендної плати за водні ресурси, орендарі з представниками райдержадміністрацій домовляються про ціну в індивідуальному порядку, що призводило до зловживань та встановлення занижених розмірів плати.

По-п'яте, суди змушені були заповнювати прогалини та недоліки у системі законодавства у процесі розгляду справ про оренду земельних ді-

¹ Детальний аналіз договорів водокористування, закріплених законодавством РФ, див.: Сиваков Д. О. Водное право : учебно-практическое пособие / Д. О. Сиваков. – М. : Юрлитинформ, 2007. – С. 21–27.

² Науково-практичний коментар Водного кодексу України / Н. О. Багай, Н. Р. Кобецька, І. В. Мироненко [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Кобецької. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 175–176.

лянок водного фонду та водних об'єктів самостійно, що призводило до різного характеру рішень, які приймалися при схожих обставинах справ. При цьому суди, як правило, керувались нормами не водного, а земельного законодавства.

У процесі застосування ст. 51 Водного кодексу України зазнала змін та доповнень, зокрема в 2000 році, а найсуттєвіших – в 2012 році, які вступили в дію з 1 липня 2013 року. Нова редакція ст. 51 Водного кодексу України від 18.09.2012 р. суттєво змінила порядок і умови надання водних об'єктів в оренду, враховуючи потреби їх практичного застосування.

Об'єктом оренди відповідно до водного законодавства є об'єкти, що підпадають під дію його норм, а саме – водні об'єкти. Відповідно до ст. 1 Водного кодексу України водний об'єкт – це природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт). На сьогодні чіткіше і логічно правильно (без прив'язки до поділу на об'єкти загальнодержавного і місцевого значення) обмежено коло водних об'єктів, які можуть передаватись в оренду, а саме, водосховища (крім водосховищ комплексного призначення), ставки, озера та замкнені природні водойми. Закріплена також пряма заборона передавати в оренду для рибогосподарських потреб водні об'єкти, що використовуються для питних потреб, та ті, що розташовані в межах територій та об'єктів, що перебувають під охороною відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Таку заборону, як зазначається в літературі, слід визнати цілком доцільною, зваживши на екологічну та економічну цінність цих об'єктів¹.

Основною новацією ст. 51 стало, звичайно, положення про те, що водні об'єкти надаються в оренду в комплексі із земельною ділянкою. Питання оренди водного об'єкта (який буквально включає тільки воду) і земельної ділянки під ним та навколо нього, що було чи не найпроблемнішим для практики, неодноразово ставало предметом наукових дискусій. Зокрема, в земельно-правовій літературі наголошувалося на включення в об'єкт оренди непідюрисдикційного земельному законодавству об'єкта – водойм². На думку П. Ф. Кулинич, передача в оренду водного об'єкта повинна оформлятися як надання в оренду земельної ділянки водного фонду, оскільки на практиці єдиним її призначенням є приховання оренди земельних ділянок водного фонду, яке мається на увазі насправді¹. Слід зауважити, що ст. 51 в ч. 5 вживає поняття «договір оренди земель водного

¹ Соколова А. К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування [Електронний ресурс] / А. К. Соколова // Теорія і практика правознавства: електронне видання. – 2013. – Вип. 2 (4). – С. 9. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/2.2013/18.pdf.

² Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2009. – С. 170.

¹ Кулинич П. Ф. Правочини щодо земельних ділянок: деякі теоретичні та практичні аспекти / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 4. – С. 30.

фонду», хоча в подальшому все-таки послуговується поняттям «договір оренди водного об'єкта». Також постановою Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. затверджений Типовий договір оренди водного об'єкта, в якому об'єктом оренди вказані: вода (водний простір) водного об'єкта та земельна ділянка під водним об'єктом. Така позиція є виправданою, оскільки в цьому договорі предметом регулювання, в першу чергу, є відносини водокористування. При регулюванні подібних ситуацій слід, насамперед, враховувати мету природокористування, спрямованість договірної конструкції на задоволення господарських інтересів стосовно того чи іншого природного ресурсу. Якщо інтерес суб'єкта стосується використання водних ресурсів, то такі відносини повинні оформлятися договором оренди водного об'єкта і в умовах договору мають бути відображені права і обов'язки, насамперед, щодо нього. Надання ж земельної ділянки під водним об'єктом має обслуговуюче, допоміжне значення, і теперішня позиція законодавця в цьому питанні, в першу чергу, зумовлена потребами практики. Наявна колізія понять («договір оренди земель водного фонду» і «договір оренди водного об'єкта») в тексті ст. 51 Водного кодексу України має бути усунута, оскільки закріплене формулювання «договір оренди земель водного фонду» викликає питання щодо застосування земельного чи водного законодавства у відповідних відносинах при вирішенні спорів¹.

У наукових публікаціях нерідко наголошувалося на необхідності забезпечення принципу комплексності при визначенні об'єкта договору оренди водного об'єкта та пропонувалося під час надання водного об'єкта в користування враховувати всі складові предмета договору оренди: земельну ділянку, на якій розташований об'єкт, прибережні захисні смуги та гідротехнічні чи інші водогосподарські споруди². При цьому Типовий договір оренди водного об'єкта, визначаючи об'єкт договору, закріплює, що ним є: вода (водний простір) водного об'єкта (в кубічних метрах і гектарах) і земельна ділянка під водним об'єктом (в гектарах). Такий підхід видається цілком логічним. Надання в користування земельних ділянок прибережних захисних смуг, якщо вони необхідні для обслуговування водного об'єкта, має здійснюватися за самостійним договором оренди земельної ділянки відповідно до ст. 59 Земельного кодексу України та Порядку користування землями водного фонду, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 р. № 502.

¹ Постанова Рівненського апеляційного господарського суду від 24.03.2010 р. : справа № 924/1617/14 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43288152>.

² Семків В. В. Про предмет договору оренди водного об'єкта / В. В. Семків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. статей. – Івано-Франківськ, 2012. – Вип. XXVIII. – С. 161; Степура Т. Рибницький ставок – водний об'єкт чи гідроспоруда? / Т. Степура // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. – 2011. – № 6. – С. 17.

Наприкінці грудня 2014 року у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення надання в користування на умовах оренди водних об'єктів»¹, яким пропонувалося розширити визначення водного об'єкта та розглядати водний об'єкт не лише як елемент довкілля, в якому зосереджуються води, а й дно під водою, та внести відповідні уточнення в ст. 51 Водного кодексу України саме щодо передачі в оренду такого роду цілісного об'єкта. Однак такий підхід суперечить розумінню водного об'єкта як самостійного об'єкта водного законодавства, адже це поняття використовується не тільки у відносинах оренди, а й у всіх різновидах водно-правових відносин. Найоптимальнішим є формулювання діючої ст. 51 Водного кодексу України, яка зберегла загальновизнане розуміння водного об'єкта і, одночасно, встановила умову передачі його в оренду разом із земельною ділянкою. Варто зазначити і те, що на сьогодні орендодавцями водних об'єктів виступають органи, які здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно з повноваженнями, визначеними Земельним кодексом України (ч. 6 ст. 51 Водного кодексу України), що усунуло колізію в питанні компетенції органів, уповноважених на передачу водних об'єктів і земельних ділянок.

У контексті об'єкта договору важливим є питання права на гідротехнічні споруди, розташовані в межах водного об'єкта і земельної ділянки, а також самого розуміння гідротехнічної споруди. Нормативне визначення поняття гідротехнічної споруди закріплено в Методиці обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів, затвердженій наказом Державного комітету України у справах містобудування і архітектури 19.12.1995 р. № 252. Гідротехнічні споруди – споруди для використання водних ресурсів, а також для боротьби зі шкідливим впливом вод: греблі й дамби різного призначення та їхні конструктивні елементи; водоскиди, водоспуски, споруди водовідведення: тунелі, канали, труби, лотки; регуляційні споруди, накопичувачі промислових відходів, ставки, відкриті водозабори, гідромеханічне та механічне обладнання, призначене для нормального функціонування споруд. Як бачимо, у перелік гідротехнічних споруд включені водні об'єкти, зокрема ставки. Щоправда, таке розуміння не відповідає переліку гідротехнічних споруд (власне споруд), встановленому в ДБН В.2.4-3-2010 «Гідротехнічні споруди. Основні положення. Гідротехнічні, енергетичні

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення надання в користування на умовах оренди водних об'єктів» № 1625 від 25.12.2014 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53159>.

та меліоративні системи і споруди, підземні гірничі виробки»¹. Однак, свого часу багато сільськогосподарських та інших підприємств будували ставки для різноманітних цілей реалізації своїх статутних завдань з постановкою їх на баланс як нерухоме майно. Саме тому в літературі задається питання: ставок як об'єкт оренди – це плесо, нерухоме майно, що обліковується на балансі підприємств як основні засоби (споруди), або єдиний майновий комплекс із завершеним циклом виробництва?² Проблеми з передачею в оренду таких об'єктів виникають і на практиці. Прикладом є справа за позовом ДП про скасування рішення районної державної адміністрації щодо укладення договору оренди земель водного фонду з агрофірмою і фермерським господарством та визнання за ДП права повного господарського відання на державне майно, яким у справі виступали гідротехнічні споруди, що утворюють ставок-1, ставок-2, ставок-3, ставок-4. Верховний суд України, скасувавши постанови апеляційного господарського суду та Вищого господарського суду, якими відмовлено в задоволенні позову на підставі норм Водного кодексу України, вказавши, що відповідач своїми розпорядженнями дав згоду на передачу в оренду третім особам земель, на яких розташовані об'єкти нерухомості – захисні гідротехнічні споруди, що порушує право повного господарського відання позивача на ці об'єкти нерухомості³.

Типовий договір оренди водного об'єкта в п. 4 закріплює вказівку про зазначення переліку гідротехнічних споруд, розміщених у межах об'єкта оренди. Одночасно в п. 17 Типового договору стосовно зобов'язань орендаря відтворюється положення ч. 16 ст. 51 Водного кодексу України про необхідність оформлення права користування гідротехнічними спорудами. Тому важливо пам'ятати, що право користування гідротехнічними спорудами не охоплюється договором оренди водного об'єкта і має бути визначено окремо в рамках договору оренди майна.

Ст. 51 Водного кодексу України передбачає спеціальний порядок надання водного об'єкта в користування за договором оренди – земельні торги. Процедура проведення земельних торгів визначена ст. 135-139 Земельного кодексу України.

Відповідно до ч. 5 ст. 51 Водного кодексу України надання водних об'єктів у користування на умовах оренди здійснюється за наявності паспорта водного об'єкта. Порядок розроблення паспорта водного об'єкта за-

¹ Державні будівельні норми України. Гідротехнічні, енергетичні та меліоративні системи і споруди, підземні гірничі виробки. Гідротехнічні споруди. Основні положення. ДБН В.2.4-3-2010. – К. : Мінрегіонбуд України, 2010. – 41 с.

² Степура Т. Рибницький ставок – водний об'єкт чи гідроспоруда? / Т. Степура // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. – 2011. – № 6. – С. 17.

³ Оренда земель водного фонду. Застосування земельного законодавства [Електронний ресурс] // Адвокат-консалтинг : газета онлайн. – Режим доступу : <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=3742>.

тверджений наказом Мінприроди України від 18.03.2013 р. № 99. Паспорт водного об'єкта – документ, у якому надаються всі характеристики водойми і який складається з короткої пояснювальної записки, характеристик річки (водотоку), водного об'єкта, греблі, водоскидної споруди, відвідного каналу, прибережної захисної смуги, графічних матеріалів. Розробляється він проектними організаціями на замовлення орендодавця та підлягає перегляду кожні 5 років, а також у разі змін технічних параметрів водного об'єкта і гідротехнічних споруд, зміни гідрологічного режиму річки (водотоку) та відповідному коригуванню.

З 1 липня 2013 року набрав чинності Закон України «Про аквакультуру», ст. 14 якого закріплює особливості умов здійснення аквакультури та надання рибогосподарського водного об'єкта (його частини), рибогосподарської технологічної водойми, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, а також акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України в користування на умовах оренди для цілей аквакультури. Норми цього Закону мають спеціальний характер щодо ст. 51 Водного кодексу України і застосовуються при наданні в оренду названих вище водних об'єктів виключно для цілей рибництва (аквакультури). Залежно від виду водного об'єкту, який передається в оренду для цілей аквакультури, ст. 14 Закону встановлює різний порядок передачі його в оренду:

1. За загальним правилом, при передачі в оренду рибогосподарського водного об'єкта застосовується порядок, визначений ст. 51 Водного кодексу України.

2. Спеціальний порядок передачі в оренду застосовується при наданні в оренду таких об'єктів:

- частини рибогосподарського водного об'єкта, яка може надаватися лише для розміщення плавучих рибницьких садків органами, які здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором). При цьому відведення земельної ділянки водного фонду під водою (водним простором) та встановлення її меж у натурі (на місцевості) не здійснюється;

- рибогосподарської технологічної водойми, тобто штучно створеної водойми спеціального технологічного призначення, що визначається технічним проектом та/або паспортом, яка наповнюється штучно за допомогою гідротехнічних споруд і пристроїв та призначена для створення умов існування і розвитку об'єктів аквакультури (ст. 1 Закону України «Про аквакультуру»). Вона надається в користування за наявності паспорта та/або технічного проекту рибогосподарської технологічної водойми органом, який здійснює розпорядження земельною ділянкою під водою (водним простором) в порядку Земельного кодексу України за договором оренди

землі (земель водного фонду). У зв'язку з тим, що такого характеру водойми нероздільні з відповідними гідротехнічними спорудами, що їх формують та обслуговують, при передачі юридичній чи фізичній особі в оренду рибогосподарської технологічної водойми такій особі одночасно можуть передаватися в користування гідротехнічні споруди;

- акваторій (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України, передача в оренду яких здійснюється Кабінетом Міністрів України. Відведення земельної ділянки водного фонду під водою (водним простором) та встановлення її меж у натурі (на місцевості) в цьому випадку теж не здійснюється.

У науковій літературі зазначається, що для еколого-правової сфери важливими істотними умовами договорів, об'єктами яких виступають природні ресурси чи їх частини, що перебувають на праві власності Українського народу, є їх цільове використання, додержання в процесі їх експлуатації вимог екологічного законодавства, терміни їх використання, ціна договорів, яка може включати й види спеціальних платежів (зборів) та інше¹.

Водне законодавство послідовно дотримується принципу цільового використання водних об'єктів. Новою редакцією ст. 51 Водного кодексу України вичерпно визначено, а також розширено перелік цілей, для реалізації яких водні об'єкти можуть передаватися в оренду, а саме: для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Як вказується в літературі, при використанні водного об'єкта виникає потреба оформлення ще ряду документів, залежно від його цільового використання. Наприклад, Режим рибогосподарської експлуатації водного об'єкта (при використанні для риборозведення), спеціальний дозвіл (у випадку забору води) тощо². Аналіз законодавчого регулювання договору оренди водного об'єкта дає підстави зробити висновок, що договір оренди водного об'єкта виступає самостійною підставою виникнення відносин спеціального водокористування визначеного цільового виду, найчастіше риборозведення. Здійснення інших видів водокористування, крім передбачених у ст. 51 Водного кодексу та конкретно встановлених договором, зокрема забору води із застосуванням споруд або технічних пристроїв, на основі договору оренди не допускається та потребує одержання спеціаль-

¹ Краснова М. Організаційно-правові гарантії належного укладення та реалізації договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 87. – С. 13–14.

² Господарсько-правові аспекти забезпечення розвитку економіки України : монографія / А. Г. Бобкова, В. В. Воронін, Е. М. Деркач [та ін.] ; за наук. ред. А. Г. Бобкової та А. М. Захарченка. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – С. 170.

ного дозволу в порядку ст. 49 Водного кодексу України. Одночасно на практиці від орендарів вимагається отримання дозволу на здійснення спеціального водокористування, у тому числі і у випадку використання водного об'єкта для рибогосподарських потреб. Більш того, відсутність такого дозволу визнається одною з підстав примусового розірвання договору оренди або визнання його недійсним, про що свідчать судові рішення. Так, Вищий господарський суд України при розгляді касаційної скарги у справі за позовом міжрайонного прокурора з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері в інтересах держави про розірвання договору оренди водного об'єкта в обґрунтуванні зазначив, що дозвіл на спеціальне водокористування як документ дозвільного характеру є обов'язковою умовою реалізації особою набутого в установленому порядку права користування водним об'єктом для рибогосподарських потреб¹. Для уникнення таких необґрунтованих висновків доцільно доповнити ст. 51 Водного кодексу України положенням про те, що у випадку здійснення інших видів спеціального водокористування, крім передбачених договором оренди водного об'єкта (зокрема забору води із застосуванням споруд або технічних пристроїв та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти) водокористувач-орендар повинен отримати дозвіл на спеціальне водокористування в порядку, встановленому законодавством. Варто вказати і на те, що відповідно до ст. 27 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» використання водних біоресурсів, які перебувають у межах ізольованих природних або штучно створених водних об'єктів, наданих у користування для потреб аквакультури, не належить до спеціального використання і здійснюється в порядку, визначеному власниками цих водних біоресурсів. На це вказує і ч. 2 ст. 3 Закону України «Про аквакультуру». З іншої сторони, рибальство для цілей аквакультури (ст. 15 Закону України «Про аквакультуру») здійснюється в порядку, визначеному законодавством за наявності відповідних дозволів та з дотриманням інших вимог.

Особливу увагу при визначенні обсягу прав і обов'язків орендарів слід звертати на забезпечення раціонального використання водних ресурсів, дотримання встановлених природоохоронних обмежень, а також можливість реалізації іншими громадянами своїх невід'ємних екологічних прав. Важливо в обов'язках орендаря відобразити екологічні зобов'язання щодо раціонального використання водних ресурсів, виконання необхідних заходів щодо їх охорони та відновлення, припинення виснаження і руйнування, пріоритети забезпечення екологічних прав громадян, як наприклад,

¹ Постанова Вищого господарського суду України від 25.02.2015 р. : справа № 907/858/14 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42925170>.

можливість здійснення загального водокористування та суворого дотримання режиму водоохоронних зон.

Актуальна сьогодні проблема доступності водних об'єктів для здійснення загального водокористування неодноразово обговорювалась у літературі¹. Нова редакція ст. 51 присвятила цьому питанню багато уваги, чітко ставши на позицію пріоритетності забезпечення права загального водокористування. Відповідно до ст. 51 (ч. 8-11), водні об'єкти надаються в користування на умовах оренди без обмеження права загального водокористування, крім випадків, визначених законом; орендарі водного об'єкта зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне водокористування (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство тощо); при визначенні таких місць перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку; у межах населених пунктів забороняється обмеження будь-яких видів загального водокористування, крім випадків, визначених законом. При цьому, законодавець передбачив і санкції за невиконання визначених вимог, зокрема, заборона загального водокористування водним об'єктом, наданим у користування на умовах оренди, є підставою для розірвання договору (ч. 12 ст. 51, п. 41 Типового договору).

Особливий режим реалізації окремих прав загального водокористування, що здійснюються в порядку рекреаційної діяльності, закріплений Законом України «Про аквакультуру». Проблема реалізації права рекреаційного природокористування, необхідність забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у цій сфері, визначення обґрунтованих публічних обмежень та одночасно врахування інтересів власників (користувачів) природних ресурсів, створення умов для належної організації надання рекреаційних послуг є однією з актуальних проблем сьогодення². Відповідно до ст. 13 Закону аквакультура може здійснюватися з метою надання рекреаційних послуг. Ст. 1 Закону визначає поняття «рекреаційні послуги у сфері аквакультури» як діяльність, пов'язану з організацією відпочинку, в тому числі з наданням права на здійснення любительського та спортивного добування (вилову) об'єктів аквакультури, а також створенням умов для спостереження за гідробіонтами з метою задоволення

¹ Костяшкін І. О. Правове регулювання реалізації права загального землекористування громадян на землях водного фонду / І. О. Костяшкін // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 161–162; Анісімова Г. В. Природно-правові засади загального водокористування / Г. В. Анісімова // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 101. – С. 93.

² Комплексне дослідження правового регулювання рекреаційного природокористування в Україні та інших державах Європи представлено в дисертаційному дослідженні Шмигової О. М.: Шмигова О. М. Правове регулювання рекреаційного природокористування в Україні та інших державах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Ольга Миколаївна Шмигова. – К., 2010. – 20 с.

естетичних і пізнавальних потреб. При цьому ч. 5 ст. 13 встановлює, що для надання рекреаційних послуг у сфері аквакультури з метою оздоровлення, відпочинку, екологічного виховання населення суб'єкт аквакультури визначає місця в межах наданих у користування рибогосподарських водних об'єктів (їх частин), рибогосподарських технологічних водойм. Ця ж норма передбачає можливість надання рекреаційних послуг на платній основі. Варто наголосити, що такий порядок та умови надання відповідних послуг мають бути детально виписані в договорі оренди. В цій частині слід відійти від загальної форми Типового договору оренди водного об'єкта для необхідності врахування особливостей оренди рибогосподарських водойм для цілей аквакультури.

Ч. 6 ст. 14 Закону України «Про аквакультуру» деталізує порядок укладення та умови договору оренди частини рибогосподарського водного об'єкта, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України. Як було сказано вище, передача в оренду таких об'єктів відрізняється від оренди водних об'єктів, передбаченої ст. 51 Водного кодексу України, тому в цьому випадку не може використовуватись затверджена Типова форма. У майбутньому доцільно розробити Типову форму договору оренди частини рибогосподарського водного об'єкта та Типову форму договору оренди акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України з урахуванням особливостей договірних відносин, що спростить та уніфікує практику реалізації відповідних норм.

У ст. 51 наголошується також на необхідності включення в договір екологічних зобов'язань щодо здійснення заходів з охорони та поліпшення екологічного стану водного об'єкта, експлуатації водосховищ та ставків відповідно до встановлених для них центральним органом виконавчої влади.

Істотною умовою оренди водного об'єкта є орендна плата, яка визначається в договорі оренди залежно від мети та обсягів використання, місцезнаходження, якості, продуктивності водного об'єкта, інших екологічних та економічних чинників. Єдиний механізм розрахунку орендної плати визначений Методикою, розробленою та затвердженою наказом Мінприроди України від 28.05.2013 р. № 236. Орендна плата за договором складається з орендної плати за воду (водний простір) і за земельну ділянку, оскільки ч. 16 ст. 51 вказує, що сплата орендної плати за водний об'єкт не звільняє від сплати орендної плати за земельну ділянку під цим об'єктом.

Важливо зазначити, що відповідно до ч. 16 ст. 51 Водного кодексу України та ч. 7 ст. 14 Закону України «Про аквакультуру» заборонена

передача орендарем права на оренду іншим суб'єктам господарювання, тобто суборенда.

Аналізуючи правовий режим використання водних об'єктів на умовах оренди, науковці пропонують виділення таких стадій виконання зобов'язань за договором оренди водного об'єкта: 1) прийом-передача водного об'єкта; 2) використання водного об'єкта та сплата орендарем у строки, встановлені договором, орендної плати та виконання інших дій (оформлення договорів, дозволів, проведення заходів тощо); 3) повернення водного об'єкта після закінчення строку договору. На кожній із цих стадій відбувається вчинення відповідних дій і підтвердження виконання зобов'язання¹.

Особливості природних об'єктів, зокрема водних об'єктів, які пов'язані з їх уразливістю, обмеженою здатністю до самовідновлення, екологічним та економічним значенням для суспільства, можливістю задоволення життєво необхідних потреб людини, визначають особливості правового режиму їх використання, в тому числі орендної форми. Новації водного законодавства в питаннях оренди водних об'єктів, що визріли на підставі практики реалізації попередніх норм, містять суттєві положення, які в процесі їх реалізації в майбутньому мали б забезпечити ефективне врегулювання відповідних відносин та усунення існуючих сьогодні проблем у цій сфері. Комплексний підхід, зумовлений об'єктивним нерозривним зв'язком природних об'єктів між собою, який використаний законодавцем для усунення ряду колізій (щодо об'єкта оренди, орендодавців, справляння орендної плати), заслуговує на підтримку та має бути поширений і на інші природоресурсні відносини, як і пріоритет у забезпеченні невід'ємного права людини на здійснення загального природокористування.

Взявши за основу загальновідомі теоретичні визначення оренди, оренду водних об'єктів можна визначити як засноване на договорі строкове платне володіння і користування водним об'єктом у комплексі з земельною ділянкою під ним, необхідне орендареві для задоволення своїх господарських інтересів, відповідно до визначеної мети, за умови забезпечення загального водокористування інших осіб, дотримання екологічних зобов'язань щодо раціонального використання і охорони водного об'єкта та на інших погоджених умовах¹.

¹ Господарсько-правові аспекти забезпечення розвитку економіки України : монографія / А. Г. Бобкова, В. В. Воронін, Е. М. Деркач [та ін.] ; за наук. ред. А. Г. Бобкової та А. М. Захарченка. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – С. 169.

¹ Кобецька Н. Р. Становлення законодавчого регулювання та особливості оренди водних об'єктів / Н. Р. Кобецька // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2013. – Вип. 5, т. 1. – С. 135.

3.2.2. Договори довгострокового тимчасового користування лісами

Договірне регулювання відносин використання лісів базується на положеннях ст. 18 Лісового кодексу України.

У науці одним із перших необхідність впровадження орендних відносин у сфері використання лісів обґрунтував і теоретично розробив договір оренди ділянки лісового фонду О. І. Крассов. Зокрема, він виділяв первинну і вторинну правову форму реалізації права лісокористування. На підставі аналізу Основ законодавства СРСР «Про оренду», відповідно до якого допускалась передача в оренду землі і інших природних ресурсів, О. І. Крассов зробив висновок, що договір оренди у сфері лісових відносин є підставою виникнення первинної форми права лісокористування¹. «Суть договору оренди лісів полягає у строковому платному володінні і користуванні деревними та іншими рослинними ресурсами, а також корисними природними властивостями лісів, необхідними орендарю для самостійного здійснення господарської чи іншої діяльності»².

У 80-их роках минулого століття договірна форма використання лісових ресурсів знайшла своє часткове відображення і в нормах законодавства, а в кінці 80-их років законодавство задекларувало перспективи її розширення на орендних засадах³.

Чинне лісове законодавство Російської Федерації та Республіки Білорусь активно впроваджує різноманітні договірні форми лісокористування. За законодавством РФ практично всі види використання лісів здійснюються на основі договорів оренди, що укладаються в порядку публічних конкурсів. Як зазначають автори науково-практичного коментаря до Лісового кодексу РФ, при передачі лісів в оренду ключовими питаннями стають: порядок передачі лісів в оренду; строки дії договорів оренди; площа лісових ділянок, що передаються в оренду; врахування екології та інтересів місцевого населення; лісові платежі і лісовий дохід; стимули для підвищення якості ведення лісового господарства; контроль, аудит орендарської діяльності; можливість попередження і припинення лісопорушень орендарями, невиконання ними умов договору¹. Лісовий кодекс Республіки Білорусь передбачає можливість оренди та концесії ділянок лісового фонду (ст. ст. 45, 45-1).

Перша редакція Лісового кодексу України 1994 року в ст. 9, 10 закріпила право тимчасового користування земельними ділянками лісового

¹ Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов. – М. : Наука, 1990. – С. 28.

² Там само. – С. 79–80.

³ Детальніше див.: Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 329–330.

¹ Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / [С. А. Боголюбов, М. И. Васильева, Ю. Г. Жариков и др.] ; отв. ред. С. А. Боголюбов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 27.

фонду на умовах оренди. Відповідно, набуття права використання лісу і лісових ресурсів передбачало необхідність виділення земельних ділянок та проходження складної процедури землевідводу згідно з нормами земельного законодавства. Намагаючись спростити відповідні процедури та активізувати процес господарського використання лісів для задоволення різноманітних (не лісогосподарських) потреб, редакція Лісового кодексу України від 8 лютого 2006 року замість тимчасового користування (оренди) земель лісового фонду запровадила інститут тимчасового користування лісами, договірним різновидом якого є довгострокове тимчасове користування лісами (ст. 18). На думку А. М. Мірошніченка, землекористування, яке є похідним від права спеціального лісокористування, і в силу положень закону спеціального оформлення не потребує, є альтернативною оренді. Хоча використання лісових ресурсів, поза сумнівом, передбачає і використання відповідних земельних ділянок¹.

Об'єктом тимчасового користування відповідно до ч. 1 ст. 18 Лісового кодексу України можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Одночасно ч. 3 цієї статті визначає поняття довгострокового тимчасового користування лісами як заснованого на договорі строкового платного використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт, називаючи об'єктом цих відносин лісові ділянки. Редакція Лісового кодексу України 2006 року розділила поняття «ліс», «лісова ділянка», «земельна лісова ділянка». У ст. 1 ліс визначається як тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. Таким чином, законодавцем зроблений акцент на особливостях відповідного природного комплексу з деревною та чагарниковою рослинністю. Таке широке поняття лісу забезпечує комплексну охорону лісів, єдині засади охорони і використання ділянок лісу в нерозривному взаємозв'язку з іншими природними компонентами¹. У свою чергу, лісовою ділянкою визнається ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до Лісового кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її в землекористувача або власника землі. Як підсумовують автори науково-практичного коментаря Лісового кодексу України, лісова ділянка розгля-

¹ Мірошніченко А. М. Земельне право України : навчальний посібник / А. М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – С. 345.

¹ Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – 2-е вид. перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 207.

дається як первинний територіальний об'єкт ведення лісового господарства, відносини щодо охорони, відтворення, використання якого регулюються виключно цим кодексом і не пов'язані з вилученням її в землекористувача або власника землі. Водночас, якщо йдеться про надання чи вилучення лісової ділянки в землекористувача або власника для ведення лісового господарства чи для інших суспільних потреб, то така ділянка розглядається як земельна лісова ділянка, і в цьому випадку питання має вирішуватися відповідно до земельного законодавства¹. Таким чином, об'єктом довгострокового тимчасового користування лісами є конкретна лісова ділянка, яка надається без вилучення земельної ділянки у їх власників чи постійних користувачів.

Незважаючи на гостру критику таких положень законодавства, насамперед, зі сторони практикуючих юристів², такий підхід є теоретично правильним і практично виправданим. У даному випадку, погоджуючись із об'єктивною нероздільністю землі і лісу, об'єктом використання виступає саме ліс (конкретна лісова ділянка), як комплексний природний об'єкт, його корисні властивості, зумовлені природними характеристиками та нерозривним екологічним зв'язком усіх компонентів, які його утворюють. Інтерес природокористувача спрямований на даний об'єкт, а земельна ділянка, на якій він розміщений, є лише територіальним базисом, необхідним для забезпечення належного лісокористування. Проблеми, які виникли на практиці в процесі застосування відповідних норм і про які буде сказано в подальшому, пов'язані не з недоліком законодавчої конструкції, а з відсутністю детальної правової регламентації відповідних відносин, контролю і відповідальності за порушення, неналежною правовою і екологічною культурою.

Довгострокове тимчасове користування лісами можливе, як зазначалося, щодо лісів усіх форм власності. Детальний аналіз договору довгострокового тимчасового користування лісами буде проведений стосовно користування лісами державної і комунальної власності, який знайшов значне поширення та породив низку складних і резонансних проблем у процесі реалізації. Ч. 5 ст. 18 Лісового кодексу України вказує також на договір довгострокового тимчасового користування лісами приватної власності, який укладається між власниками лісів і тимчасовим користувачем. Право приватної власності на ліси в Україні регулюється ст. ст. 10, 12-15 Лісового кодексу України та передбачає можливість набуття громадянами та юридичними особами України права власності на ліси з дотри-

¹ Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 14.

² Лісовий кодекс проковує дерибан [Електронний ресурс] // Друзі лісу. – Режим доступу : <http://pryroda.in.ua/lis/lisovyy-kodeks-provokuyue-deryban/>; Сторчоус О. Коментар [Електронний ресурс] / О. Сторчоус // Друзі лісу. – Режим доступу : <http://pryroda.in.ua/lis/files/2010/04/povniy-komentar.doc>.

манням низки визначених законодавством умов. Щоправда, сьогодні така форма власності на ліси не знайшла свого значного поширення, і площа лісів, які перебувають у приватній власності, не перевищує 1% від загальної площі лісів України. Разом з тим, приватні власники лісів, за загальним правилом, наділені можливістю визначення юридичної та фактичної долі об'єкта власності. У наукових дослідженнях реалізація права приватної власності на ліси в Україні визначається як правомірна діяльність громадян та юридичних осіб у визначених законодавством України межах, що здійснюється за допомогою використання правових норм щодо володіння, користування та розпорядження земельною лісовою ділянкою для задоволення потреб та інтересів суб'єктів лісових правовідносин¹.

Беручи до уваги положення ст. 18 Лісового кодексу України стосовно довгострокового тимчасового користування лісами приватної власності, яке відбувається без вилучення земельних ділянок у суб'єктів права приватної власності на ліси, виникнення такого права пов'язують з такою сукупністю юридично значимих дій:

1) подання власнику лісів заяви (клопотання) про виділення лісової ділянки для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт, до якої додаються документи про можливість здійснення зазначених видів діяльності;

2) розгляд заяви чи клопотання, розроблення та погодження умов договору на довгострокове тимчасове користування лісами та його підписання;

3) реєстрація договору в органі виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, територіальному органі центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства (після змін, внесених від 16 жовтня 2012 р., – центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері лісового господарства – *авт.*)².

Договір довгострокового тимчасового користування лісами укладається в письмовій формі та повинен включати всі істотні умови, якими є предмет, мета, строки, ціна договору. Зважаючи на те, що в цьому випадку не відбувається виділення земельної ділянки, власник може і, логічно, повинен зберегти за собою ряд повноважень та прав, пов'язаних з веденням лісового господарства, охороною і відновленням лісів, підвищенням їх продуктивності тощо, які він має чітко обумовити в договорі. При оформленні договору приватний власник може брати за основу затверджений

¹ Юрчишин Н. Г. Реалізація права приватної власності на ліси в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Наталія Геннадіївна Юрчишин. – К., 2009. – С. 4.

² Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 54–55.

наказом Мінгагрополітики України від 7 вересня 2012 р. № 551 Примірний договір довгострокового тимчасового користування лісами.

Теоретично існує і можливість оренди ділянок земель лісогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності, відповідно до норм земельного законодавства, однак власнику лісів, який планує зберегти їх функціональне призначення та зацікавлений у реалізації своїх повноважень щодо відповідної лісової ділянки вигідніше укладення договорів відповідно до ст. 18 Лісового кодексу України.

Відповідно до ч. 4 ст. 18 Лісового кодексу України довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Детально виписаного порядку прийняття рішень відповідними органами законодавство не містить, і ця прогалина тривалий час заповнюється на рівні Порядків, затверджених розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій. Оскільки за Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» рішення про виділення у встановленому порядку лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами належить до документів дозвільного характеру, то процедура його видачі повинна здійснюватись через дозвільні центри в порядку законодавства про дозвільну діяльність. Кілька проектів Законів (2012 р., 2014 р.) про доповнення ст. 18 Лісового кодексу України детальними положеннями щодо прийняття рішення про виділення лісових ділянок в порядку законодавства про дозвільну діяльність не були прийняті. У червні 2014 року на сайті Держлісагентства України оприлюднений проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі рішення про виділення лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання зазначеного рішення»¹, яка деталізує відповідну процедуру. Видача рішень через дозвільні центри є абсолютно виправданою та покликана ліквідувати корупційну складову в цій сфері. Разом з тим, може виникнути ситуація, коли на одну лісову ділянку одночасно буде претендувати кілька користувачів. Доцільно в такому випадку задіювати процедуру конкурсного відбору, яка теж має бути виписана законодавчо.

¹ Державне агентство лісових ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=113375&cat_id=104547.

Договір довгострокового тимчасового користування лісами державної і комунальної власності укладається після прийняття відповідного рішення. У ст. 18 Лісового кодексу України відсутні деталізовані положення щодо порядку укладення, сторін, змісту даного договору, що породжувало і теоретичні дискусії, і проблеми з практикою укладення та, що важливо, регулятивною цінністю таких договорів. Автори науково-практичного коментаря Лісового кодексу України припускали, що такий договір може укладатися або з органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на підставі прийнятого ними рішення про надання лісової ділянки, або за їх вказівкою з постійним лісокористувачем¹.

Ситуація дещо змінилася лише 2012 року із затвердженням Правил використання корисних властивостей лісів (наказ Мінагрополітики України від 14.08.2012 р. № 502) та Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами (наказ Мінагрополітики України від 07.09.2012 р. № 551), які конкретизували ряд важливих умов договору, що тривалий час мали суперечливий характер.

1. Сторонами договору є: постійний лісокористувач (наприклад, державне лісогосподарське підприємство) і тимчасовий лісокористувач. Визнання стороною договору постійного лісокористувача, а не органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, сприяє належному визначенню взаємних прав і обов'язків сторін, їх взаємної відповідальності, забезпечує можливість реального контролю лісгоспів за діяльністю тимчасових користувачів на належних їм територіях, оскільки саме постійні лісокористувачі здійснюють основну діяльність з ведення лісового господарства. Тимчасовими користувачами ст. 18 Лісового кодексу України визнає будь-яких юридичних і фізичних осіб. У відповідній статті Кодексу не розділено суб'єктів довгострокового і короткострокового користування лісами. А отже, передача в довгострокове користування лісових ділянок фізичним особам формально є законною, однак не відповідає суті та призначенню довгострокового користування і призвела до незаконної «приватизації» ділянок лісу окремими громадянами, які використовуються ними не для здійснення господарської діяльності, а для «власних рекреаційних» потреб. Цілком слушним є висновок російського науковця А. Петрова, що, «якщо орендарем лісової ділянки є фізична особа, що не має статусу підприємця, мета такої оренди очевидна: приватизувати соціальні корисності лісу, тобто, вніши встановлену плату державі, зробити так, щоб прогулянка в лісі в межах орендованої ділянки стала виключним правом самого громадянина, його родини та гостей. Фактично це призведе до розширення меж дачних ділянок, які належать громадянам на правах приватної власності, зі

¹ Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 52–53.

встановленням по периметру лісових ділянок парканів та інших конструкцій, що виключатимуть можливість для населення скористатися тими правами, які їм надає Конституція та Лісовий кодекс»¹. Тому виправданим є звуження переліку довгострокових лісокористувачів, шляхом виключення з нього громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Ще одне питання стосовно тимчасових користувачів пов'язане з їх статутною правосуб'єктністю, спеціальних вимог до якої Лісовий кодекс України не встановлює. А відповідно стало можливим надання в користування лісових ділянок приватним фірмам для «вивчення польотів комарів», як мало місце в Канівському районі Черкаської області. Цей випадок став сенсацією чи не в усіх засобах масової інформації². Сьогодні такі вимоги встановлені Правилами використання корисних властивостей лісів. Зокрема, відповідно до п. 2.3. Правил лісові ділянки для проведення освітньо-виховних цілей виділяються навчальним та освітньо-виховним закладам, що здійснюють освітньо-виховну діяльність, пов'язану з поширенням знань у галузі лісового господарства або екології, а для проведення науково-дослідних робіт – науковим установам та іншим установам і закладам, які мають у своєму складі спеціалізований підрозділ, що здійснює наукову діяльність у сфері лісового господарства або екології (п. 2.4).

2. Об'єктом договору довгострокового тимчасового користування лісами є лісова ділянка, характеристику якої було подано вище. Особливість лісової ділянки полягає в тому, що вона надається без вилучення земельної ділянки у власників чи постійних користувачів, а отже, відведення землі згідно з земельним законодавством не здійснюється. Одночасно, невід'ємний зв'язок між природними об'єктами – землею (грунтом), деревною та іншою рослинністю, водними об'єктами, розташованими в лісі, призводить до того, що недобросовісні користувачі, не проходячи складних і витратних процедур одержання земельних ділянок чи передачі в користування інших об'єктів, цими договорами фактично прикривають інші види діяльності та використання інших природних ресурсів: земель, водних об'єктів тощо. Прикладом є судові справи, які розглядаються різними судовими інстанціями, коли, наприклад, тимчасовий лісокористувач, уклавши договір довгострокового тимчасового користування лісами та отримавши в користування лісову ділянку, укладає з іншим суб'єктом договір про спільну діяльність,

¹ Петров А. Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности: общественное благо или «тихая» приватизация лесных земель / А. Петров // Устойчивое лесопользование. – 2009. – № 2 (21). – С. 3.

² Зеленко Л. 16 гектарів біля Дніпра здали в оренду для «дослідження комарів» / Л. Зеленко, Ю. Стригун, В. Іванченко [Електронний ресурс] // Gazeta.ua. – Режим доступу : http://gazeta.ua/articles/ukraine-newspaper/_16-gektariv-bilya-dnipra-zdali-v-orendu-dlya-doslidzhennya-komariv/332533.; Лимаренко В. Кому не дає спати «слава» Лозінського, або Хто збирається досліджувати польоти комарів у лісах під Каневом [Електронний ресурс] / В. Лимаренко // «Селянська правда» – 27 квітня 2010. – № 48. – Режим доступу : <http://pryroda.in.ua/lis/komu-ne-daye-spaty-slava-lozynskogo/#more-59>.

за яким передає йому в користування земельну ділянку¹, або про спільне користування земельною ділянкою², якої фактично йому не виділено. В іншому випадку, здійснюючи користування лісовою ділянкою, на якій розташований водний об'єкт, користувач основну свою діяльність спрямовує на організацію відпочинку біля води та, відповідно, проводить облаштування ставків, будівельно-монтажні роботи по створенню дамб, риборозведення тощо³. Сьогодні деталізація видів діяльності, яка реалізується в рамках довгострокового лісокористування, частково передбачена в Правилах використання корисних властивостей лісів, а також має бути конкретно виписана в договорах. Крім того, порушення цільового використання лісової ділянки може бути визнано підставою розірвання договору. Зокрема, Примірний договір довгострокового тимчасового користування лісами закріплює підставою припинення договору використання відповідної земельної лісової ділянки не за цільовим призначенням.

З урахуванням особливостей об'єкта договорів довгострокового тимчасового користування лісами та відсутності в законодавстві положення про погодження передачі ділянки з власниками земельної ділянки, зокрема, органами місцевого самоврядування, на території яких розташована лісова ділянка, останні не мають інформації про тимчасових лісокористувачів, які здійснюють діяльність на їх територіях. У цьому плані позитивним є положення Примірного договору, яке встановлює, що договір укладається в чотирьох примірниках, які мають однакову юридичну силу, два з яких передаються в сільську (селищну, міську) раду та територіальний орган Держлісагентства за місцем розташування лісової ділянки. Таке положення слід закріпити законодавчо.

3. Термін довгострокового користування визначається органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування при прийнятті рішення про передачу в користування лісової ділянки та відображається в договорі з конкретною вказівкою дати початку і закінчення дії. Відповідно до ст. 18 Лісового кодексу України термін тимчасового довгострокового користування лісами може становити від 1 до 50 років. Аналіз Реєстру договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками, що перебувають у постійному користуванні інших державних підприємств, установ та організацій, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські

¹ Рішення Воловецького районного суду Закарпатської області від 20.02.2015 р. : справа № 2/300/20/2015 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43041933>.

² Постанова Вищого господарського суду України від 25.03.2015 р. : справа № 915/1805/13 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43306834>.

³ Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 25.03.2015 р. : справа № 909/1179/14 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43356641>.

підрозділи, за період 2006–2013 рр.¹ показує, що більше 90 % договорів укладені на максимальний строк – 49 р. Це свідчить про відсутність відповідального та обґрунтованого підходу до визначення строків зі сторони державних органів при прийнятті відповідних рішень. З іншої сторони така ситуація спричинена і відсутністю тривалий час законодавчих обмежень та критеріїв щодо встановлення строків тимчасового довгострокового користування лісовими ділянками. Певні критерії в цьому плані містить п. 2.7. Правил використання корисних властивостей лісів: строки надання в довгострокове тимчасове користування лісів та розміри лісових ділянок, що виділяються в тимчасове користування, повинні відповідати реальним можливостям тимчасового лісокористувача для їх ефективного використання (наявність необхідних фінансових та матеріальних ресурсів, кваліфікованих кадрів, господарських можливостей тощо).

4. Площа лісових угідь (виділених лісових ділянок) та їх розташування пропонується тимчасовим користувачем при порушенні ним питання про надання лісів у користування з обґрунтуванням доцільності їх виділення і наявних господарських можливостей використання. Як видно з Реєстру договорів довгострокового тимчасового користування, площа лісової ділянки, яка надана в користування, може становити від 0,03 га до 171,2 га, але в більшості випадків вона коливається в розмірі 1–2 га. Остаточний розмір лісової ділянки встановлюється відповідним державним органом (органом місцевого самоврядування) у рішенні про надання лісової ділянки. Безумовно, що він має визначатись метою користування та реальними можливостями забезпечення її ефективного використання (в цьому плані навряд чи можна вважати обґрунтованим виділення понад 170 га для рекреаційних та культурно-оздоровчих цілей). У договорі довгострокового тимчасового користування лісами обов'язково має бути вказана площа лісової ділянки, її місце розташування (лісництво, квартал, виділ, урочище, місцева назва ділянки), адміністративно-територіальне розміщення в межах відповідного населеного пункту, району, області.

5. Мета довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками визначена Лісовим кодексом України та передбачає можливість користування лісами для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

На основі аналізу ст. 18 Лісового кодексу України, використання лісів для цих потреб у межах виділених лісових ділянок оформляється договором довгострокового тимчасового користування лісом. Одночасно ст. 67 Лісового кодексу України регламентує використання лісових ресурсів у зазначених цілях як спеціальне використання лісових ресурсів, яке посвідчується лісовим квитком. Правила використання корисних властивостей

¹ Державне агентство лісових ресурсів України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dkg.kmu.gov.ua/forest/document/117256;/2014-01-13.xls>.

лісів внесли чіткість у регулювання цієї ситуації, цілком логічно розмежували такі види користування: якщо використання лісових ресурсів для зазначених цілей здійснюється в режимі довгострокового користування (від 1 до 50 років), воно посвідчується договором, а якщо в режимі короткострокового (до 1 року) – дозволом (лісовим квитком).

Серед цілей тимчасового користування лісами (як довгострокового, так і короткострокового) передбачене надання лісів для потреб мисливського господарства. Відповідно до ст. 75 Лісового кодексу України використання корисних властивостей лісів для потреб мисливського господарства здійснюється відповідно до цього Кодексу та Законів України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання». Однак у користування для ведення мисливського господарства надається не лісова ділянка, а спеціальний об'єкт – мисливські угіддя (детальніша їх характеристика буде проведена в наступному параграфі) відповідно до рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад (ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Надання в користування мисливських угідь відповідно до законодавства про мисливське господарство і одночасне прийняття рішення про виділення лісової ділянки, у межах якої розташовані мисливські угіддя, в порядку ст. 18 Лісового кодексу України (що буквально впливає з положень Лісового кодексу України) є не зовсім доречним. На практиці норми Лісового кодексу України в цих випадках просто ігноруються, та, як видно з Реєстру договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками, договори довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками для потреб мисливського господарства відсутні. Про правові форми врегулювання в подібних випадках відносин між користувачами мисливських угідь і постійними лісокористувачами буде сказано пізніше. Разом з тим, для усунення колізій щодо порядку надання мисливських угідь (лісових ділянок) для ведення мисливського господарства в Лісовому кодексі України варто вилучити з переліку цілей надання лісових ділянок як для довгострокового, так і короткострокового користування мету – для потреб мисливського господарства, зберігши тільки відсильну норму, що особливості використання лісів для ведення мисливського господарства визначаються спеціальними законами, які регулюють вказану діяльність.

Основним цільовим призначенням користування лісами в порядку довгострокового користування є рекреаційні цілі. П.п. 35, 36 Порядку спеціального використання лісових ресурсів закріпили загальні умови надання лісів для рекреаційних цілей: «Виділення лісових ділянок для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей здійснюється з урахуванням схем районного планування, генеральних планів розвитку населених пунктів, програм розвитку лісового господарства Автономної Республіки Крим, областей, а також матеріалів

лісовпорядкування. У разі відсутності зазначених схем, планів і програм або інших матеріалів пропозиції щодо виділення лісових ділянок для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей можуть вносити органи Держлісагентства, власники лісів або постійні лісокористувачі, заінтересовані підприємства, установи, організації і громадяни. На основі функціонального зонування лісів і визначення рівня рекреаційного навантаження приймається рішення щодо рекреаційної придатності конкретної території, вибору місць розміщення рекреаційних об'єктів, здійснення прогнозування можливої деградації лісових екосистем, планування господарських і природоохоронних заходів, спрямованих на усунення або запобігання негативному впливу надмірного рекреаційного навантаження». Деталізація цих положень міститься в Правилах використання корисних властивостей лісів. П. 3.3. Правил передбачений поділ лісів за придатністю до використання корисних властивостей на рекреаційно придатні, багатофункціональні і рекреаційно непридатні. До останніх, зокрема, належать:

- ліси на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, де заборонена рекреаційна діяльність;
- ліси, що розташовані в межах поясів зон санітарної охорони водних об'єктів;
- ліси наукового призначення, унікальні за породним складом, продуктивністю і генетичними властивостями лісові ділянки, на яких зростають реліктові, ендемічні види дерев, що мають велике наукове значення;
- захисні ліси на стрімких гірських схилах, у селенебезпечних басейнах та на схилах лавинонебезпечних басейнів;
- лісові ділянки зі стиглими і перестійними деревостанами, можливими для експлуатації;
- лісові ділянки з деревостанами, можливими для експлуатації, за один клас до віку стиглості;
- малопривабливі лісові ділянки (заболочені, забруднені тощо) та інші.

Такі ліси можуть використовуватись для освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт.

Встановлення відповідних обмежень має важливе значення для збереження особливо цінних ділянок лісів, їх функціональної категорійності, запобігання руйнування екологічних зв'язків тощо.

Р. 4 Правил використання корисних властивостей лісів уточнює перелік цілей та напрямів використання лісів щодо кожного з названих цільових різновидів. Зокрема, відповідно до п. 4.3. використання лісових ділянок для туристичних цілей здійснюється з метою організації та забезпечення маршрутного, похідного туризму (з пересуванням по маршруту пішки, на автомобілі, на лижах, верхи на конях та інших засобах), що має в основному оздоровчі та пізнавальні цілі. Дані положення повинні бути відображені в договорі при формулюванні його предмета.

6. Загальний перелік прав і обов'язків постійних та тимчасових лісокористувачів на умовах довгострокового користування закріплений у ст. ст. 19, 20 Лісового кодексу України. Конкретизовані права і обов'язки сторін у договорі довгострокового тимчасового користування лісами визначаються Примірним договором. Так, беручи до уваги правовий статус постійного лісокористувача, який зберігає за собою основні обов'язки щодо ведення лісового господарства, він, до прикладу, має право здійснювати відповідно до законодавства будівництво доріг, спорудження житлових будинків, виробничих та інших будівель і споруд, необхідних для ведення лісового господарства та зобов'язаний забезпечувати охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, які розташовані на лісовій ділянці, яка передана в користування, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, вживати інших лісогосподарських заходів відповідно до законодавства на основі принципів сталого розвитку.

Серед прав тимчасового лісокористувача особливо проблемним стало право в установленому порядку зводити тимчасові будівлі і споруди, необхідні для ведення господарської діяльності за погодженням із власниками лісів, постійними лісокористувачами. Використовуючи це право, тимчасові користувачі фактично здійснюють будівництво під видом тимчасових споруд капітальних, а потім узаконення їх як об'єктів нерухомості та оформлення права власності на земельні ділянки під ними¹ або ж зведення таких будівель узагалі без погодження постійного користувача², а також спорудження загорож та обмеження доступу на загороджені території інших осіб. Практично в усіх наведених спірних ситуаціях було присутнє порушення права громадян на загальне лісокористування, право вільного та безперешкодного доступу до лісових ресурсів. Питання забезпечення вільного доступу громадян до лісів (аналогічно як і до водних об'єктів) належить чи не до найбільш болючих соціальних проблем. При його аналізі в науковій літературі наголошується на необхідності вдосконалення гарантій прав громадян на загальне використання лісових ресурсів, у тому числі в процесі оренди лісових ресурсів, доповнення Лісового кодексу України заборонаю обмеження права загального використання природних ресурсів, закріплення положення, що порушення цієї норми є підставою розірвання договору¹. Примірний договір довгострокового тимчасового

¹ Постанова Вищого господарського суду України від 29.10.2014 р. : справа № 902/1684/13 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41239680>.

² Постанова Вищого господарського суду України від 29.01.2015 р. : справа № 911/1889/14 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42538208>.

¹ Федчишин Г. С. Правові проблеми забезпечення права громадян на загальне використання лісових ресурсів / Г. С. Федчишин // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 126. – С. 100–106.

користування лісами не містить положень щодо забезпечення права загального використання лісових ресурсів, однак як підставу припинення договору визначає проведення тимчасовим лісокористувачем будь-якого будівництва, встановлення парканів чи інших споруд лінійного типу без згоди постійного користувача. За аналогією з Водним кодексом України Лісовий кодекс України повинен бути доповнений положеннями щодо гарантування права загального використання лісових ресурсів на виділених тимчасовим користувачам лісових ділянках.

Значна кількість обов'язків тимчасових лісокористувачів пов'язана з виконанням еколого-правових норм. Це, зокрема, дотримання правил протипожежної та екологічної безпеки та здійснення заходів щодо збереження об'єкта користування від пожеж та явищ, які можуть вплинути на екологічний стан лісової ділянки; підтримання належного санітарного стану лісової ділянки; недопущення засмічення та забруднення лісової ділянки відходами тощо. Систематичне невиконання встановлених обов'язків теж може бути однією з підстав розірвання договору.

7. Договір довгострокового тимчасового користування лісами є платним і передбачає стягнення плати за користування лісовою ділянкою. Механізм (методика) визначення плати за користування лісовою ділянкою не розроблений, і тривалий час розмір плати встановлювався органами державної влади, які надавали в користування лісові ділянки, в кожному конкретному випадку без будь-якого обґрунтування. 28 грудня 2014 року внесені зміни до Податкового кодексу запровадили рентну плату за спеціальне використання лісових ресурсів, яка справляється, в тому числі, за використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт (п. 256.2.5.), а платниками є лісокористувачі, серед яких і ті, що використовують лісові ресурси відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами. Відповідно до п. 256.10. Податкового кодексу України ставки рентної плати за використання корисних властивостей лісів встановлюються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Однак при визначенні порядку нарахування податкових зобов'язань із рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у Кодексі не згадується про договір, а вказується лише взаємовідносини з суб'єктами, які видають лісові квитки.

Встановлення в договорі плати за користування лісовими ділянками у формі загальнообов'язкового податку, який сплачується в державний бюджет за правилами податкового законодавства, по-перше, не відповідає суті договірної форми регулювання відносин, по-друге, зводить нанівець призначення і роль договору в цих відносинах, позбавляючи будь-якого інтересу постійного користувача в наданні належних йому лісів у довго-

строкове тимчасове користування. Практика показує, що лісгоспи як постійні лісокористувачі не охоче дають погодження на передачу в користування лісових ділянок, не проявляють ініціативи в належному формулюванні зобов'язань сторін у договорі, не здійснюють контроль за діяльністю тимчасових лісокористувачів і, навіть у випадках суттєвих порушень законодавства зі сторони останніх, не звертаються до правоохоронних чи судових органів з приводу розірвання договору чи застосування заходів відповідальності (практично всі судові позови ініціюються представниками прокуратури). Рентна плата, передбачена податковим законодавством, стягується за встановленими ним правилами та має інший правовий характер, ніж плата, встановлена в договорі, яка має сплачуватися на рахунок постійного лісокористувача та визначатись за розробленою Методикою з урахуванням площі ділянки, категорії, рекреаційної та екологічної цінності лісів, цілей використання тощо.

3.2.3. Договори у відносинах використання об'єктів тваринного світу

Договірні форми регулювання представлені й у відносинах використання об'єктів тваринного світу. Про договори як засоби регулювання відносин користування мисливськими угіддями йдеться в ст. 21, 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання». Спеціальний правовий режим надання в користування, використання, впорядкування мисливських угідь визначений Законом «Про мисливське господарство та полювання». Науково-теоретичний аналіз мисливства як різновиду спеціального використання об'єктів тваринного світу, полювання, ведення мисливського господарства представлений у спеціальних дослідженнях В. С. Шахова¹, М. П. Волика¹, П. В. Тихого², Л. Д. Нечипорук³, О. О. Томин⁴, В. В. Овдієнка⁵ та інших.

¹ Шахов В. С. Право пользования охотничьими угодьями : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Виктор Семенович Шахов. – М., 1989. – 24 с.

¹ Волик М. П. Правове регулювання полювання в Україні (на матеріалах південного регіону України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Микола Петрович Волик. – Одеса, 1997. – 22 с.

² Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Володимирович Тихий. – К., 2000. – 20 с.

³ Нечипорук Л. Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Любов Дмитрівна Нечипорук. – К., 2009. – 20 с.

⁴ Томин О. О. Правове регулювання мисливства та полювання в Україні (на матеріалах Карпатського регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександра Олексіївна Томин. – К., 2009. – 20 с.

⁵ Овдієнко В. В. Правове регулювання мисливства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Володимир Володимирович Овдієнко. – Х., 2014. – 20 с.

Об'єктом договорів у відносинах, пов'язаних з веденням мисливського господарства, користуванням мисливськими тваринами та їх охороною, є мисливські угіддя. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» та розділу 2 Порядку проведення упорядкування мисливських угідь мисливські угіддя – ділянки суші та водного простору, на яких перебувають мисливські тварини та які можуть бути використані для ведення мисливського господарства. В літературі пропонується вважати мисливськими угіддями віднесені до них у встановленому законом порядку ділянки земної поверхні (території та акваторії), що служать середовищем проживання диких звірів та птахів і є об'єктами мисливсько-господарської діяльності людини, спрямованої на добування мисливських тварин¹. Таке поняття є більш обґрунтованим, оскільки категорія «суша» не має правового значення в системі об'єктів екологічного (природноресурсового) права.

Мисливські угіддя мають чітко визначене цільове використання, що і зумовлює особливості їх правового режиму. Вони використовуються для ведення мисливського господарства. Їх відокремлення передбачає експлуатацію як основного засобу виробництва в мисливському господарстві². Не вважаються мисливськими угіддями території та акваторії, функціональне призначення яких несумісне з таким видом спеціального природо-користування, як мисливство (наприклад, території населених пунктів, природних заповідників тощо).

З приводу місця мисливських угідь у системі природних об'єктів та об'єктів екологічного права, то в літературі по-різному підходять до їх розуміння. Зокрема, зазначається, що «особливістю мисливських угідь є те, що вони не представляють собою самостійного природного об'єкта, а відображають лише особливі функціональні властивості природного середовища – бути місцем перебування тварин»¹. Інші науковці наголошують на тому, що при наданні мисливських угідь в користування все ж таки відбувається їх індивідуалізація, шляхом встановлення меж ділянки, яка наділена ознаками мисливського угіддя², або ж визначають мисливські угіддя як «комплексний природний ресурс з поліфункціональним природноре-

¹ Шахов В. С. Право пользования охотничьими угодьями : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Виктор Семенович Шахов. – М., 1989. – С. 10.

² Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Володимирович Тихий. – К., 2000. – С. 14–15; Шахов В. С. Право пользования охотничьими угодьями : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Виктор Семенович Шахов. – М., 1989. – С. 10.

¹ Шахов В. С. Право пользования охотничьими угодьями : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Виктор Семенович Шахов. – М., 1989. – С. 10.

² Шахрай И. С. Природные ресурсы как объект права аренды [Электронный ресурс] / И. С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол. : В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 407–417. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/55340/1/2%20%D0%A8%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9.pdf>.

сурсовим, екологічним, власне, юридичним призначенням»¹. Така неоднозначність розуміння зумовлена нечіткістю правового режиму мисливських угідь, відсутністю їх єдиного комплексного правового регулювання, що своєю чергою впливає на регулювання відносин користування ними.

Територіальним базисом мисливських угідь є земля, а саме, визначена земельна ділянка. Категорії земель, на яких розміщуються мисливські угіддя, різноманітні – землі сільськогосподарського призначення, лісогосподарського призначення, водного фонду тощо. Часто мисливські угіддя є частиною земель лісогосподарського призначення. При аналізі договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками було вказано на проблемні моменти регулювання надання в користування лісових ділянок для потреб мисливського господарства та неузгодженість їх зі спеціальним законодавством у сфері мисливського господарства.

З приводу правової природи та правового режиму користування мисливськими угіддями в науковій літературі присутні різні точки зору. Зокрема, висловлена думка, що договори оренди мисливських і рибальських угідь є договорами з користування об'єктами тваринного світу і пропонується розглядати диких тварин, що входять до складу тваринного світу, як об'єкти оренди. Разом з тим вказується, що ці тварини відокремлюються в межах угідь (земель, надр, вод, лісів), які є середовищем їх проживання². І. С. Шахрай акцентує на комплексному характері природокористування в цьому випадку: «Користування мисливськими угіддями передбачає використання одночасно різних природних об'єктів (земель, лісів, вод), що входять до складу цих угідь. При цьому користування мисливськими угіддями здійснюється на підставі договорів оренди або безоплатного користування цими угіддями. У цьому випадку немає необхідності оформляти окремо право землекористування, лісокористування, водокористування, що дозволяє розглядати право користування мисливськими угіддями як комплексне природокористування»¹.

Закон України «Про мисливське господарство та полювання» містить розділ IV під назвою «Ведення мисливського господарства та користування мисливськими угіддями», у якому правовий режим мисливських угідь визначений буквально кількома статтями. Відповідно до ст. 21 Зако-

¹ Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 166.

² Зайчук Г. И. Животный мир: правовые проблемы использования и охраны / Г. И. Зайчук ; под общ. ред. Л. Н. Мороза. – Минск : Тесей, 2003. – С. 58.

¹ Шахрай И. С. Природные ресурсы как объект права аренды [Электронный ресурс] / И. С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол. : В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 407–417. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/55340/1/2%20%D0%A8%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9.pdf>.

ну України «Про мисливське господарство та полювання» ведення мисливського господарства здійснюється користувачами мисливських угідь, якими є спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, у яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства з наданням у їх користування мисливських угідь.

Згідно з вищезгаданим Законом не допускається користування мисливськими тваринами та ведення мисливського господарства без оформлення відповідних документів у встановленому порядку. Основою цих документів є рішення, як акт органу управління, та договори, що фіксують домовленість сторін стосовно відповідного об'єкта. Ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» визначає, ким приймається рішення про надання в користування мисливських угідь, зокрема, мисливські угіддя для ведення мисливського господарства надаються у користування Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, погодженим з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а також власниками або користувачами земельних ділянок. Рішення про надання в користування мисливських угідь не належить до переліку документів дозвільного характеру, що видаються відповідно до законодавства про дозвільну систему в сфері господарської діяльності. Це одна з причин серйозних зловживань при наданні в користування мисливських угідь, проходженні процедури визначення місцезнаходження, площі мисливських угідь, особливо у випадках наявності кількох претендентів¹. Для врегулювання подібних ситуацій та вибору професійних користувачів, які забезпечували б не просто організацію полювання, а вели повноцінне мисливське господарство в його природоохоронному та відновлювальному аспекті, пропонується запровадити конкурсний (аукціонний) порядок надання в користування мисливських угідь².

У ст. 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», крім цього, зазначається про необхідність укладення:

- договору про умови ведення мисливського господарства, який укладається між центральним органом виконавчої влади, що реалізує дер-

¹ Проців О. Р. Національні особливості полювання за мисливськими угіддями і не тільки... [Електронний ресурс] / О. Р. Проців // Телекритика. – Режим доступу : http://www.telekritika.ua/lesnoi_sector/2012-04-12/71194.

² Проців О. Р. Актуальність історичного досвіду Галичини кінця XIX – початку XX століття для державного регулювання мисливського господарства сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Олег Романович Проців. – Івано-Франківськ, 2015. – С. 12.

жавну політику у сфері лісового та мисливського господарства, і користувачами мисливських угідь;

- договору, що регулює відносини між власниками або користувачами земельних ділянок і користувачами мисливських угідь.

Типовий договір про умови ведення мисливського господарства затверджений наказом Мінлісгоспу України від 12.12.1996 р. № 153. Форма затверджена задовго до прийняття Закону України «Про мисливське господарство та полювання», а тому в окремих положеннях не відповідає чинному законодавству. У зв'язку з цим науковці вказують на необхідність оновлення Типового договору про умови ведення мисливського господарства¹.

Сторонами договору про умови ведення мисливського господарства відповідно до ст. 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» є користувач мисливських угідь, якому відповідно до рішень компетентних органів надані в користування мисливські угіддя, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства (до внесення 2012 року змін в Закон договір укладався з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань лісового і мисливського господарства). У Типовому договорі другою стороною вказане обласне управління лісового господарства, державне лісгосподарське об'єднання, як було передбачено законодавством того періоду.

Об'єктом (предметом) договору виступають мисливські угіддя. Конкретний розмір та місцезнаходження мисливських угідь визначається рішенням про надання їх у користування, яке має враховувати граничні розміри, визначені законодавством. Відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» площа мисливських угідь, що надаються користувачеві, повинна становити не менше 3 тисяч гектарів, але не більше ніж 35 відсотків від загальної площі мисливських угідь Автономної Республіки Крим, області та м. Севастополя. Типовий договір містить вказівку про предмет договору, яким визначаються мисливські угіддя відповідної площі, надані на основі відповідного рішення у встановлених межах за відповідною картою-схемою. Розділ «Предмет договору» включає також перелік мисливських тварин, які перебувають в межах цих угідь, станом на час підписання договору.

Строк дії договору безпосередньо пов'язаний зі строком, на який мисливські угіддя надані в користування рішеннями відповідних рад. За загальним правилом і як закріплено в Типовому договорі, він вступає в дію з моменту його підписання. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону

¹ Овдієнко В. В. Правове регулювання мисливства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Володимир Володимирович Овдієнко. – Х., 2014. – С. 16.

України «Про мисливське господарство та полювання» мисливські угіддя надаються в користування на строк не менш як 15 років. У Типовому договорі передбачено необхідність вказівки конкретної дати, до якої, відповідно до рішення, надані мисливські угіддя. Вона і є датою закінчення дії договору. Проте на практиці в договорі відображають зміст рішення ради, у якому вказується: «... надати мисливські угіддя на 15 років». Це приводить до спорів стосовно дати закінчення дії договору про умови ведення мисливського господарства. Дата закінчення дії договору є датою закінчення строку користування мисливськими угіддями, який відраховується від дати прийняття рішення відповідною радою. По суті цей договір тільки конкретизує зобов'язання сторін щодо порядку і умов ведення мисливського господарства, впорядкування мисливських угідь, здійснення природоохоронних заходів на виділених мисливських угіддях тощо в межах строку їх користування.

Договір про умови ведення мисливського господарства передбачає, насамперед, зобов'язання користувача мисливських угідь щодо впорядкування мисливських угідь, виконання комплексу заходів з охорони, відтворення, збереження мисливських тварин та умов їх перебування, забезпечення охорони мисливського фонду тощо. У наукових дослідженнях, присвячених аналізу даного договору, обґрунтовується висновок, що він не має на меті отримання державою прибутку з природних ресурсів, а укладається насамперед для задоволення суспільної потреби у використанні даного ресурсу найкращим чином, тобто раціонально, невичерпно, відновлювально, зі збереженням навколишнього середовища та біорізноманіття для майбутніх поколінь народу України¹. Права і обов'язки сторін договору, включені в Типовий договір, повністю відображають законодавчі вимоги до ведення мисливського господарства та утримання мисливських угідь і навіть не містять вказівки на можливість включення інших, визначених домовленістю сторін, зобов'язань. Аналогічно виписано в Типовому договорі розділ про відповідальність, який містить єдиний банкетний припис, що за невиконання умов цього договору сторони несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Варто зазначити, що ніяких санкцій за порушення договору законодавство не передбачає. Єдине, що систематичне невиконання обов'язків щодо охорони та відтворення мисливських тварин, зобов'язань, обумовлених договором, може бути підставою припинення в судовому порядку права користування мисливськими угіддями (ч. 5 ст. 23 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»).

Стосовно сутності цього договору в літературі висловлюються думки, що такі договори є договорами щодо користування об'єктами тваринного

¹ Томин О. О. Договір про умови ведення мисливського господарства: публічно-правовий аспект / О. О. Томин // Науково-інформаційний вісник. – 2014. – Вип. 9. – С. 174.

світу¹. Але, незважаючи на вказівку в предметі договору на види і кількість диких тварин, інтерес користувача – сторони договору полягає не так у користуванні безпосередньо дикими тваринами як окремими живими організмами, як в експлуатації корисних властивостей території, відповідної земельної, лісової ділянки з усіма природними компонентами, яка є середовищем перебування мисливських тварин. Інші дослідники говорять про необхідність розширення орендної форми користування та називають його договором оренди мисливських угідь². Разом з тим даний договір, хоч багато в чому тяжіє до договору оренди, таким не є. Загальновідомо, що орендодавцем є власник майна чи уповноважена ним особа. У даному випадку стороною договору є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, якому не делеговані повноваження власника. Крім того, конкретні мисливські угіддя (з огляду на їх значну площу) можуть перебувати у власності чи користуванні багатьох суб'єктів, причому в режимі різних форм власності. Договір про умови ведення мисливського господарства є самостійним видом договору, що характеризується особливим предметом, визначеним суб'єктним складом, превалюванням адміністративних елементів при встановленні обов'язків орендаря, особливим характером зобов'язань, що впливають зі строго цільового порядку використання мисливських угідь¹. Договір про умови ведення мисливського господарства повинен в індивідуальному порядку, з урахуванням конкретного об'єкта, визначити і закріпити зобов'язання сторін, насамперед, щодо забезпечення належного стану мисливських угідь, їх збереження, охорони, впорядкування. Разом з тим, договори про умови ведення мисливського господарства, які укладаються сьогодні, повністю відтворюють положення Типового договору, який є недосконалим, фактично не містить взаємних зобов'язань сторін, не забезпечує можливості врахування і гарантування інтересів користувачів мисливських угідь, не деталізує умови та порядок ведення мисливського господарства, зобов'язання користувачів мисливських угідь та форми відповідальності за порушення цих зобов'язань. Договір про умови ведення мисливського господарства базується на рішенні відповідного органу місцевого самоврядування та не має достатнього самостійного регулятивного значення.

¹ Зайчук Г. И. Правовое регулирование охраны и использования животного мира : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Григорий Иванович Зайчук. – Минск, 2001. – С. 15.

² Томин О. О. Правове регулювання мисливства та полювання в Україні (на матеріалах Карпатського регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександра Олексіївна Томин. – К., 2009. – С. 12–13; Сакаль О. В. Оренда земель державного лісового фонду: світовий досвід і механізм ціноутворення / О. В. Сакаль // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 4. – С. 114.

¹ Кобецька Н. Р. Договори у відносинах користування мисливськими угіддями / Н. Р. Кобецька // Право і суспільство. – 2014. – № 1–2. – С. 101.

Особливий характер і зміст має подібного роду договір, закріплений законодавством Росії. Закон РФ «Про мисливство і мисливські ресурси» передбачає укладення так званих мисливсько-господарських угод, за якими одна сторона (юридична особа або індивідуальний підприємець) зобов'язується забезпечити проведення заходів щодо збереження мисливських ресурсів та середовища їх проживання і створення мисливської інфраструктури, а інша сторона (орган виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації) зобов'язується надати в оренду на термін, що відповідає терміну дії мисливсько-господарської угоди, земельні ділянки та лісові ділянки і право на добування мисливських ресурсів у межах мисливських угідь. У наукових дослідженнях, присвячених аналізу цієї угоди, її визначають як комплексний природоресурсний договір, що містить елементи як публічно-правового, так і приватно-правового характеру, за яким надається право на добування мисливських ресурсів у межах мисливських угідь, а також право на укладення договорів оренди земельних і лісових ділянок¹.

Ще одним договором, який регулює відносини між сторонами в цій сфері, є договір між власниками або користувачами земельних ділянок і користувачами мисливських угідь у випадку, коли користувач мисливських угідь не є власником чи користувачем земельних ділянок, на яких вони розміщені. На укладення цього договору вказує ч. 6 ст. 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання». Детального регулювання даного договору законодавство не містить, а відповідно, в теорії і практиці виникають питання щодо його суті та змісту.

На перший погляд, такий договір може мати характер договору оренди земельної ділянки. Однак, як було вже сказано, інтерес користувача спрямований не на земельну ділянку, а на мисливські угіддя і безпосередньої потреби в користуванні земельною ділянкою немає, передача земельних ділянок в оренду в цьому випадку не вбачається доцільною.

Особливістю мисливських угідь, пов'язаною з природними територіями перебування диких тварин, є їх площа (як вказано в Законі, не менше 3 тис. га.), з огляду на яку територія мисливських угідь нерідко охоплює земельні ділянки десятків різних землекористувачів. У 90-их роках ХХ ст., коли відбувалося початкове виділення мисливських угідь за новим українським законодавством (відповідно до Положення про мисливське господарство та порядок здійснення полювання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 р. № 780), це питання не було настільки актуальним, адже земля в основному перебувала в державній власності. Сьогодні ж, після розпаювання земель, велика кількість земельних

¹ Краева В. Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих угодьях : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Василиса Николаевна Краева. – М., 2010. – С. 10.

угідь розподілена між приватними власниками, земельні ділянки яких за своїми характеристиками належать до мисливських угідь. Врахування їх інтересів як землевласників чи землекористувачів, чиї земельні ділянки використовуються для потреб мисливського господарства, здійснення полювання, є об'єктивною вимогою захисту і реалізації права власності чи інших речових прав на землю. Їх інтереси та діяльність, пов'язана з користуванням земельними ділянками, може входити в суперечність зі здійсненням полювання. Так, орендар земельної ділянки звернувся в суд з позовом про усунення перешкод у користуванні земельними ділянками, а саме, про заборону здійснення полювання на орендованих ним земельних ділянках, які є мисливськими угіддями та передані в користування відповідачу – користувачу мисливських угідь. На його переконання, перебування на земельних ділянках, що використовуються для ведення рибного господарства і вирощування сільськогосподарської продукції, сторонніх озброєних осіб становить небезпеку для працівників. Орендар відмовився від підписання договору з користувачем мисливських угідь, оскільки наполягав на забороні ведення мисливського господарства та полювання взагалі. Судові інстанції (перша та апеляційна), не виявивши підтверджень порушень ведення мисливського господарства та здійснення полювання на наданих відповідно до Закону мисливських угіддях, відмовили в задоволенні позовних вимог¹. Ще однією проблемою є забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної власникам (користувачам) земельних ділянок дикими мисливськими тваринами, які нищать посіви, городи, кущі й дерева. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2009 р. №1472-р було зобов'язано Міністерство аграрної політики, з метою відшкодування збитків, завданих мисливськими тваринами агропромислому комплексу та особистим селянським господарствам, розробити рекомендації щодо укладення договорів страхування сільськогосподарських посівів від збитків, завданих мисливськими тваринами. Однак зроблено це так і не було.

З іншого боку, розміщення мисливських угідь у межах земельних ділянок значної кількості землевласників (землекористувачів) створює труднощі й користувачам мисливських угідь, зокрема при отриманні їх у користування. У багатьох випадках власники земельних ділянок, отриманих у результаті розпаювання земель, не використовують ці ділянки, померли, проживають в інших населених пунктах, перебувають за кордоном і отримати їх погодження досить проблематично. В окремих випадках вони не хочуть надавати таку згоду, що тягне за собою неможливість передачі

¹ Рішення господарського суду Львівської області від 28.07.2009 р. : справа № 2/110 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4800889>; Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 7.10.2009 р. : справа № 2/110 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4991103>.

мисливських угідь єдиним масивом користувачам¹. Надання в користування мисливських угідь за відсутності згоди землевласників на ведення мисливського господарства в межах їх земельних ділянок може стати підставою для скасування рішення про надання мисливських угідь у користування і визнання недійсним договору про умови ведення мисливського господарства².

2012 року до Верховної Ради України було подано законопроект «Про внесення змін до статті 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», яким передбачалось вилучити право погодження власників та користувачів земельних ділянок, на яких розташовані мисливські угіддя, і закріпити їх обов'язок надавати можливість займатися мисливством користувачам мисливських угідь, які набули таке право відповідно до норм закону. Про надання в користування на їх територіях мисливських угідь територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань лісового і мисливського господарства повинні були повідомити власників та користувачів. Проте Головне управління Верховної Ради, яке провело юридичний аналіз законопроекту, вказало, що він підлягає відхиленню, як такий, що не узгоджується з положеннями щодо реалізації права власності, передбаченими Конституцією України та Цивільним кодексом України. Зміни внесені не були.

Сьогодні в землекористувачів та землевласників відсутній будь-який інтерес у наданні згоди на провадження на їх земельних ділянках мисливського господарства. Ст. 24 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» закріпила, що користування мисливськими угіддями є платним. Розмір та порядок внесення плати за користування мисливськими угіддями має визначатися в договорі між користувачем мисливських угідь та власником або постійним користувачем земельних ділянок, на яких розташовані ці угіддя, та залежить від їх місцезнаходження, природної якості та інших факторів. Однак відповідно до прикінцевих положень Закону ця стаття набула чинності з 1 січня 2015 року, тобто тривалий час користування мисливськими угіддями було безоплатним.

А. М. Мірошниченко, аналізуючи використання земельних ділянок у зобов'язальних правовідносинах, виділяє ситуації, коли одна сторона використовує чужу землю на власну користь (тобто для використання корисних властивостей землі з метою одержання для себе певного блага), і

¹ Правовий висновок щодо результатів розгляду документів, поданих з метою надання у користування Балаклійській районній організації УТМР у користування мисливських угідь на території Балаклійського району (станом на 02 березня 2015 року) [Електронний ресурс] // Харківська обласна рада. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/uk/news/pravovyy-vysnovok-shchodo-rezultativ-rozhlyadu-dokumentiv-podanyh-z-metoyu-nadannya-10108.html>.

² Постанова Вищого господарського суду України від 11.08.2010 р. : справа № 50/550-50/560 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10776974>.

вказує, що чинне законодавство містить окремі вказівки на можливість користування земельними ділянками без надання відповідного титулу, на основі дозволу на використання ділянки (по суті – зобов'язального характеру). Одним із таких прикладів є користування земельними ділянками мисливських угідь¹.

З приводу правового характеру договору, який регулює відносини між власниками (користувачами) земельних ділянок і користувачами мисливських угідь, то, як обґрунтовувалось вище, він не повинен би мати орендний характер. Іноді в практиці його називають договором «Про організацію взаємовідносин між землекористувачем та користувачем мисливських угідь», хоч у такому випадку не до кінця зрозумілою є його суть та умови. Слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 111 Земельного кодексу України однією з підстав обмеження права на земельну ділянку законом чи договором є встановлення умови надавати право полювання на своїй земельній ділянці в установленій час і в установленому порядку. Оптимальним, як видається, в даних випадках є укладення договору про встановлення природноресурсного сервітуту. Пропозиція щодо встановлення сервітутів у відносинах використання об'єктів тваринного світу неодноразово висувалась у наукових дослідженнях. Зокрема, Л. Д. Нечипорук обґрунтовує, що для попередження виникнення проблем зі здійсненням дозволеного державою користування об'єктами тваринного світу на недержавних землях (територіях і акваторіях) слід встановити постійний земельний сервітут для здійснення будь-якого виду дозволеного користування об'єктами тваринного світу. При цьому сервітут для користування об'єктами тваринного світу встановлюється на користь держави – власника майна, що розташоване на земельних ділянках, які державі не належать¹. В. В. Семків аргументує доцільність законодавчого закріплення договору про встановлення приватного природноресурсового сервітуту, відповідно до якого надавач сервітутних прав (власник природного ресурсу) надає набувачу на встановлений договором строк право користування природним ресурсом (земельною чи лісовою ділянкою) для ведення мисливського господарства за відповідну плату. Дана договірна конструкція охоплює як користування корисними властивостями конкретних територій, так і обмежене (в межах, необхідних для повноцінного ведення мисливського господарства) користування самими територіями². Власне та-

¹ Мірошніченко А. М. Зобов'язальне право найму (оренди) та інше використання чужих земельних ділянок від імені володільця у зобов'язальних відносинах / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 12. – С. 78–80.

¹ Нечипорук Л. Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Любов Дмитрівна Нечипорук. – К., 2009. – С. 7.

² Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віта Василівна Семків. – К., 2013. – С. 11.

кого характеру особистий договірний природноресурсний сервітут (а не публічний, на користь держави) був би оптимальним способом правового регулювання відносин між користувачами мисливських угідь та землевласниками (землекористувачами), або ж постійними лісокористувачами. Визначення та здійснення оплати за обмежене користування земельними ділянками, встановленої договором, стало б матеріальним стимулом та гарантією забезпечення інтересів приватних землевласників та мотивувало б їх бути більш поступливими в питанні погодження надання в користування для потреб мисливського господарства належних їм земельних ділянок.

У ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» йде мова про укладення договорів на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах). Аналіз ст. 28-30 Закону дає підстави зробити висновок, що такі договори укладаються не в усіх випадках здійснення спеціального використання водних біоресурсів.

Згідно зі ст. 28 Закону спеціальне використання водних біоресурсів здійснюється відповідно до лімітів та прогнозів допустимого вилову. Ліміти промислового вилову встановлюються на наступний календарний рік з метою збереження та забезпечення раціонального використання окремих водних біоресурсів, які інтенсивно експлуатуються та/або, відповідно до обґрунтувань наукових установ, що входять до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, характеризуються незадовільним станом. Стосовно водних біоресурсів, щодо яких не встановлюються ліміти вилову, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, визначає прогноз допустимого вилову на наступний календарний рік. Третю групу водних біоресурсів становлять водні біоресурси, щодо яких відповідно до технічних можливостей промислу не може бути досягнуто рівня вилучення, який загрожує стану їх запасів, і щодо яких ліміти та прогнози допустимого вилову взагалі не встановлюються. Договори присутні в механізмі регулювання тільки першої та другої груп водних біоресурсів, щодо яких встановлені ліміти і прогнози.

Ліміти промислового вилучення можуть розподілятися центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, між користувачами (в такому випадку про договори мова не йде), а можуть (як і прогнози допустимого вилову) розподілятися на квоти (ч. 1, 2 ст. 30 Закону). Переважне право на одержання квот добування (вилову) водних біоресурсів для здійснення спеціального використання мають суб'єкти рибного господарства – користувачі водних біоресурсів, які традиційно (три та більше років) здійснюють спеціальне використання водних біоресурсів; використовували протягом попередніх трьох і більше

років квоти не менш як на 75 відсотків; мають власну матеріально-технічну базу (плавзасоби, холодильні ємності, засоби добування, пристрої та механізми, що використовуються для переробки) для здійснення рибогосподарської діяльності; здійснюють рибницько-меліоративні заходи, що забезпечують поліпшення санітарного стану рибогосподарських водних об'єктів (їх частин).

Відповідно до ч. 5 ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» після затвердження в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, лімітів або прогнозів допустимого вилову, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, укладає договори на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) з користувачами строком на п'ять років. Квоти розраховуються пропорційно до даних державної статистики за останні чотири роки, що передують розрахунковому, про обсяг добутих (виловлених) кожним користувачем водних біоресурсів у середньому за рік. Ч. 6 цієї статті передбачає можливість укладення таких договорів за результатами аукціонів з реалізації квот або прогнозів допустимого вилову. Аукціони проводяться стосовно квот (прогнозів), які вивільняються внаслідок припинення права спеціального користування, або квот з резерву. Ст. 30 Закону вказує на необхідність розробки Типового договору на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) та Порядку проведення аукціонів, однак на даний час вони не затверджені. Розробка Порядку спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України та Типового договору на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) і передача їх до Кабінету Міністрів України передбачена в Плані діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України з підготовки проектів регуляторних актів на 2015 рік аж на 4 квартал¹.

На сайті Мінагрополітики України розміщений проект Порядку спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континен-

¹ План діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України з підготовки проектів регуляторних актів на 2015 рік [Електронний ресурс] // Міністерство аграрної політики та продовольства України : офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/15374>.

тальному шельфі України¹, який деталізує розподіл квот та порядок укладення договорів на право спеціального використання водних біоресурсів. Він визначає договір як спосіб розподілу квот. П. 15 проекту передбачає, що договорами закріплюються частки добування (вилову) водних біоресурсів розподілені між користувачами Держрибагентством, а також види водних біоресурсів, на які не встановлені ліміти або встановлений прогноз допустимого вилову. У той же час відповідно до п. 16 підставою для укладення договору є затверджений Держрибагентством перелік користувачів, за якими закріплюються частки.

Сьогодні норма про укладення договорів не застосовується. Зокрема, в наказі Мінагрополітики України від 30.12.2014 р. № 507, яким затверджені квоти добування водних біоресурсів загальнодержавного значення у 2015 році, відсутні будь-які приписи щодо укладення договорів. Незрозумілим є саме призначення та зміст договорів на право спеціального використання водних біоресурсів. Різновиди права спеціального використання водних біоресурсів, у першу чергу промислове рибальство, детально регулюються Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», підзаконними актами (Правилами та Режимми промислового рибальства). Порядок розподілу квот, користувачі, що мають переважне право на їх одержання, та й самі квоти теж визначені Законом та підзаконними нормативно-правовими актами. Крім того, для здійснення спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) необхідно отримати дозвіл, який видається через дозвільні центри відповідно до ст. ст. 23, 24 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» і Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дублікату та анулювання зазначеного дозволу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 801. Тому доцільність запровадження договірного регулювання у відносинах спеціального використання водних біоресурсів у варіанті, передбаченому Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», викликає сумніви.

3.2.4. Договірні форми регулювання користування надрами

Договірні форми регулювання надрокористування представлені угодами про розподіл продукції та угодами про умови користування надрами. У ст. 97 Земельного кодексу України вказується також на договірний

¹ Міністерство аграрної політики та продовольства України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/regulatory?nid=11256>.

характер взаємовідносин між підприємствами, установами та організаціями, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, та власниками землі. Такі роботи належать до одного з різновидів користування надрами – геологічного вивчення надр. Здійснення користування надрами потребує використання земельної ділянки. При цьому, як зазначається в наукових дослідженнях, правові титули (форми) землекористування для використання надр з урахуванням об'єктно-суб'єктного складу можуть бути різноманітними: довгострокове користування, оренда, концесія, сервітут та інші, передбачені законом¹. За загальним правилом, після одержання надрокористувачами спеціальних дозволів і гірничих відводів (для геологічного вивчення надр вони не потрібні) проводиться надання земельної ділянки відповідно до норм земельного законодавства (ст. 18 Кодексу України про надра). Однак у випадках, визначених ст. 97 Земельного кодексу України, користування земельними ділянками відрізняється від постійного землекористування та користування земельними ділянками на умовах оренди, як передбачених земельним законодавством прав користування землею. Земельна ділянка для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт не вилучається (викупується) у власника. Надрокористувач тимчасово займає її для геологічного вивчення надр. Аналізуючи дане право користування земельними ділянками, А. М. Мірошніченко та Р. І. Марусенко визначають його як зобов'язальне право невиключного строкового володіння та користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт¹. У наукових публікаціях також виокремлюються специфічні ознаки і риси, притаманні праву тимчасового користування земельними ділянками для проведення розвідувальних робіт².

У ст. 97 Земельного кодексу України вказується на окремі істотні умови, обов'язки надрокористувачів, які мають бути відображені в договорі. Істотними умовами є строк і місце проведення розвідувальних робіт. Що ж до обов'язків, то відповідно до ч. 4 ст. 97 підприємства, установи та організації, які проводять розвідувальні роботи, зобов'язані відшкодувати власникам землі та землекористувачам усі збитки, в тому числі не одержані доходи, а також за свій рахунок приводити займані земельні ділянки в попередній стан. Крім того, в договорі слід виписати і характер робіт, які будуть проводитися на земельній ділянці. Одночасно положення

¹ Макаренко О. Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Олександр Юрійович Макаренко. – Донецьк, 2011. – С. 5.

¹ Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – С. 128.

² Золотарьова Д. М. Сутність права тимчасового користування землею для проведення розвідувальних робіт / Д. М. Золотарьова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – № 10–2, т. 2. – С. 34–36.

щодо строку, місця і характеру геологорозвідувальних робіт не є умовами, які визначаються за домовленістю сторін, адже ці положення імперативно визначені в спеціальному дозволі на право користування надрами. Отримання відповідного дозволу є обов'язковою умовою реалізації права користування надрами, в тому числі користування надрами для їх геологічного вивчення.

У ст. 97 Земельного кодексу України вказується на укладення угоди з власником землі або погодження із землекористувачем. З приводу цього формулювання в наукових публікаціях справедливо вказується на проблему: кого має вибирати зацікавлена сторона, якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності громадянина, а він передав її в оренду?¹ Доцільно встановити єдиний порядок регулювання відносин, закріпивши загальне положення про укладення договору з власником земельної ділянки або землекористувачем. У договорі слід детально вписати особливості проведення пошукових робіт, порядок відшкодування збитків, заподіяних обмеженням чи неможливістю взагалі використовувати земельну ділянку за цільовим призначенням, розмір і характер штрафних санкцій за невиконання цього обов'язку тощо.

У літературі при аналізі відповідної договірної конструкції вказується на її специфіку та наголошується, що правову природу і сутність цього договору, на жаль, на законодавчому рівні не визначено². На нашу думку, з урахуванням проаналізованих особливостей самого користування земельною ділянкою та змісту договору, в цьому випадку варто вести мову про договірний природноресурсовий сервітут.

Договірна сутність яскраво проявляється у відносинах користування надрами на умовах угод про розподіл продукції. Угода про розподіл продукції є однією з найбільш ефективних форм залучення іноземних інвестицій в розробку родовищ мінеральних ресурсів України, оскільки вона відповідає одночасно інтересам інвесторів та держави, дозволяє пристосувати умови кожної окремої угоди під унікальний проект, а також володіє достатньою гнучкістю для успішної реалізації довгострокових угод з різним рівнем ризику та складності¹. Міжнародний досвід використання подібного характеру інвестиційних програм у сфері розробки корисних копалин свідчить про високу їх ефективність. У даний час договори про розподіл продукції активно використовуються в понад сорока країнах світу.

¹ Золотарьова Д. М. Проблеми виникнення права користування тимчасово зайнятою земельною ділянкою / Д. М. Золотарьова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 4, т. 1. – С. 229.

² Золотарьова Д. М. Названа праця. – С. 230.

¹ Баранецький І. О. Науково-методичні засади укладення та ефективної реалізації угод про розподіл продукції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.02.03 / Ігор Олегович Баранецький. – К., 2006. – С. 8.

Потреба в таких договорах виникає насамперед у держав, які не мають фінансових ресурсів на видобуток корисних копалин. У такому випадку держава вельми зацікавлена у вкладанні коштів у розробку нових родовищ чи просто у фінансування вже існуючих за рахунок інвесторів. Початково угоди про розподіл продукції виникли в державах, що розвиваються, які розглядали їх як більш сприятливі за своїми умовами, ніж концесійні угоди, які дають можливість державі більш ефективно використовувати механізм контролю за діяльністю користувача. Важливо й те, що угода про розподіл продукції дозволяє державі отримувати у свою власність частину видобутої сировини¹. Перша модель договорів про розподіл продукції почала застосовуватися з 1996 року в Індонезії. У подальшому ідею розподілу видобутої продукції перейняли Єгипет, Сирія, Перу, Філіппіни, Лівія, Малайзія, Ангола, Китай, Нігерія, Азербайджан, Росія, Туреччина, Туркменистан.

В Україні нова форма регулювання відносин надрокористування була запроваджена 1999 року Законом України «Про угоди про розподіл продукції». Відповідно до угоди про розподіл продукції одна сторона – Україна доручає іншій стороні – інвестору на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»). Суть угоди про розподіл продукції полягає в тому, що інвестор бере на себе зобов'язання провести пошук, розвідку та видобування визначених умовами договору корисних копалин виключно за свій рахунок та на свій ризик, здійснюючи державі певні відрахування за надання інвестору виключних прав у сфері користування родовищем на конкретній ділянці.

Сторонами угод про розподіл продукції визначені держава (в особі Кабінету Міністрів України) та інвестор, яким відповідно до ст. 1 Закону можуть визнаватись: громадянин України; іноземець; особа без громадянства; юридична особа України або іншої держави; об'єднання юридичних осіб, створене в Україні чи за її межами; особи, які діють окремо чи спільно, що мають відповідні фінансово-економічні та технічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами та визначені переможцями конкурсу; особа, визначена абзацом 15 ч. 1 статті 7 відповідного Закону, у разі укладення угоди за участю такої особи; особа, яка набула прав та обов'язків, визначених угодою про розподіл продукції, в

¹ Колдаев С. В. Договорные формы недропользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сергей Васильевич Колдаев. – М., 2005. – С. 24.

результаті передачі прав та обов'язків відповідно до ст. 26 цього Закону. Стороною угоди може бути два та більше інвестори. В останньому випадку вони повинні призначити зі свого складу одного інвестора – оператора угоди для представництва їхніх інтересів у відносинах з державою. При цьому між собою інвестори укладають так званий операційний договір, який регулює відносини між оператором угоди та іншими інвесторами. Для вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції Кабінет Міністрів України утворює постійно діючу міжвідомчу комісію. Особливістю режиму Угоди про розподіл продукції є те, що вона укладається між юридично абсолютно рівноправними сторонами: державою та інвестором. Це зумовлюється в першу чергу тим, що всі умови користування надрами та виконання робіт встановлюються за взаємним погодженням сторін.

Об'єктом угод про розподіл продукції є окрема ділянка (ділянки) надр, що обмежуються у просторі та координатами, в межах яких знаходяться родовища, частини родовищ корисних копалин загальнодержавного і місцевого значення, включаючи ділянки надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (ч. 1 ст. 6 Закону). Початкова редакція Закону України «Про угоди про розподіл продукції» закріплювала, що це можуть бути ділянки, включені до Переліку ділянок надр (родовищ корисних копалин), що можуть надаватися у користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції. Перелік затверджувався Кабінетом Міністрів України за спільним поданням Міжвідомчої комісії та відповідних центральних органів виконавчої влади з попереднім узгодженням з органами місцевого самоврядування (залежно від виду та місця розташування корисних копалин). Однак, зважаючи на негативні висновки Львівської, Тернопільської та Івано-Франківської обласних рад щодо включення Олеського родовища до Переліку ділянок, які можуть передаватися інвесторам на умовах угод про розподіл продукції, що призупинило процес укладення таких угод, Законом від 21.10.2011 р. положення про необхідність включення ділянки до відповідного Переліку виключено. Сьогодні пропозиції щодо ділянок родовищ корисних копалин, які передаються під укладення угод про розподіл продукції, вносить інвестор. Держава ж зацікавлена насамперед у залученні інвестицій для розробки родовищ, які розташовані на континентальному шельфі, у важкодоступних, неосвоєних регіонах, родовищ з низьким рівнем видобутку мінеральної сировини, розробка яких потребує залучення новітніх спеціальних технологій та значних коштів. Тому ч. 2 ст. 6 Закону передбачає, що конкурс на укладення угоди про розподіл продукції щодо окремої ділянки надр проводиться за наявності будь-якої з таких умов: збитковість для користувачів надрами та держави продовження розробки

родовищ корисних копалин, яка обумовлена об'єктивними факторами, у разі коли розробка такого родовища може забезпечити істотний обсяг видобування корисних копалин, а консервація чи ліквідація об'єкта розробки може призвести до негативних соціальних наслідків та фінансових (матеріальних) втрат; відсутність державного фінансування і технічних засобів для освоєння нових великих родовищ корисних копалин, за рахунок освоєння яких забезпечується рівень видобутку корисних копалин у цілому по Україні, необхідний для соціального розвитку та економічної безпеки України; необхідність залучення спеціальних високозатратних технологій розробки важкодобувних і значних за обсягом запасів корисних копалин, що знаходяться у складних гірничо-геологічних умовах або є залишковими для родовищ, що розробляються, а також необхідність запобігання втратам паливно-енергетичної та мінеральної сировини в надрах; необхідність забезпечення регіонів власною паливно-енергетичною сировиною, утворення нових робочих місць в районах, де зайнятість населення знаходиться на низькому рівні; необхідність впровадження новітніх технологій, обладнання передових технічних розробок для забезпечення ефективного пошуку, розвідки та розробки перспективних малодосліджених родовищ корисних копалин; необхідність освоєння родовищ корисних копалин, розробка яких ведеться в особливо складних умовах (ділянки надр і родовищ в морських акваторіях, родовищ з важкодобувними та виснаженими запасами або в районах з невстановленою нафтогазоносністю); необхідність дорозвідки, додаткової чи поглибленої розвідки ділянки надр.

Законом України «Про угоди про розподіл продукції» передбачено також, що об'єктом передачі виступає і земельна ділянка, необхідна для виконання укладеної угоди. Важливим питанням у цьому плані є забезпечення прав землевласників, в тому числі територіальних громад як суб'єктів комунальної власності, в питаннях розпорядження належними земельними ділянками. У випадку надання надр у користування, зокрема на умовах угоди про розподіл продукції, і набуття користувачами надр прав на земельну ділянку, власники відповідних ділянок повинні мати право вибору: або укласти договір оренди земельної ділянки з користувачем надр, або відчужити земельну ділянку на користь держави. Така норма повинна бути передбачена в Земельному кодексі та Законі України «Про угоди про розподіл продукції» на зміну закріпленого положення про набуття права на земельні ділянки, які знаходяться в приватній чи комунальній власності, державою у встановленому законом порядку (абзац 2 ч.1 ст. 6 Закону), тобто шляхом викупу.

Предмет угоди про виконання продукції відображений при визначенні її поняття – проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою

робіт. Разом з тим, в окресленому в ч. 2 ст. 2 Закону колі відносин, які ним регулюються, представлений набагато ширший перелік відповідних відносин. Це відносини, що виникають у процесі виконання пошукових робіт, розвідки та видобування корисних копалин, розподілу виробленої продукції, її транспортування, обробки, зберігання, переробки, використання, реалізації чи розпорядження нею іншим чином, а також будівництва та експлуатації пов'язаних з цим промислових об'єктів, трубопроводів та інших об'єктів. Тому варто погодитися з визначенням предмета договору про розподіл продукції, що дається в дисертаційному дослідженні О. І. Коморного, – предметом є дії сторін з пошуку, розвідки та видобування корисних копалин, розподілу виробленої продукції, а також її транспортування, обробки, зберігання, переробки, використання, реалізації чи розпорядження нею іншим чином¹.

Строк дії угоди про розподіл продукції визначається сторонами, однак не може перевищувати п'ятдесяти років з дня її підписання (ч. 1 ст. 14 Закону). Важливо, що крім загального строку дії угоди, в ній повинні обов'язково визначатись конкретні строки, відведені на пошук, розвідку та видобування корисних копалин, а також порядок та умови їх продовження. Якщо інвестор не приступить до виконання угоди в передбачені нею строки, держава має право відмовитися від виконання угоди (припинити угоду) і вимагати відшкодування збитків. Строк дії угоди про розподіл продукції за ініціативою інвестора і за умови виконання ним взятих на себе зобов'язань може бути продовжений шляхом укладення додаткової угоди.

Важливою істотною умовою угод про розподіл продукції є порядок та умови розподілу прибуткової продукції між державою та інвестором, що і закладено в назву даної договірної форми. Законодавством України передбачений двоступеневий розподіл. Від загального обсягу виробленої продукції відраховується компенсаційна продукція – частина виробленої продукції, що передається у власність інвестора в рахунок компенсації його витрат. Порядок визначення складу витрат, що підлягають відшкодуванню інвестору компенсаційною продукцією, визначається конкретною угодою про розподіл продукції з урахуванням положень ст. 19 Закону. Зокрема, відповідно до ч. 3 цієї статті щоквартальна частка компенсаційної продукції не може перевищувати 70 відсотків загального обсягу виробленої в розрахунковий період продукції до повного відшкодування витрат інвестора. Прибуткова продукція, тобто частина виробленої продукції, що визначається як різниця між виробленою і компенсаційною продукцією, розподіляється між державою та інвестором відповідно до пропорції, визна-

¹ Коморний О. І. Договір про розподіл продукції: цивільно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Олександр Ігорович Коморний. – К., 2006. – С. 12.

ченої угодою про розподіл продукції. Відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону з моменту розподілу продукції в пункті виміру інвестор набуває права власності на компенсаційну продукцію та визначену угодою частину прибуткової продукції; решта виробленої продукції залишається у власності держави. Як правило, вироблена продукція розподіляється щоквартально.

У ст. ст. 8, 9 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» детально виписані істотні умови, що складають зміст угоди про розподіл продукції і охоплюють більше 30 пунктів. Серед істотних умов зазначені також екологічні зобов'язання інвестора, як наприклад, вимоги щодо повернення ділянок надр та земельних ділянок, наданих для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, після закінчення дії угоди у разі її дострокового припинення або закінчення окремих етапів робіт, а також строки та порядок повернення цих ділянок; вимоги щодо раціонального і комплексного використання та охорони надр і довкілля, безпеки та охорони праці персоналу, залученого до передбачених угодою робіт; порядок консервації або ліквідації гірничих об'єктів тощо. Угода є складним і великим за обсягом документом, у якому детально виписані всі положення (Угода про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться в межах ділянки Олеська, складає 260 сторінок).

Важливо, що держава гарантує стабільність умов договору про розподіл продукції, зокрема ст. 27 Закону закріплює відповідні гарантії прав інвестора від змін у законодавстві.

Особливим є порядок укладення угоди, що передбачає, за загальним правилом, конкурсний відбір інвестора. Процедура організації і проведення конкурсу детально виписана в ст. ст. 6, 7 Закону України «Про угоди про розподіл продукції».

У наукових дослідженнях по-різному підходять до розуміння суті та правової природи угод про розподіл продукції: від характеристики її як різновиду адміністративного договору до обґрунтування цивільно-правової природи. Нормативне підґрунтя останнього базується на положенні ч. 3 ст. 2 Закону України «Про угоди про розподіл продукції», в якій передбачено, що права та обов'язки сторін угоди про розподіл продукції визначаються згідно з цивільним законодавством України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Рат Йоханнес, аналізуючи правову природу угод про розподіл продукції, дискусійні питання належності цього договору до цивільно-правових, адміністративно-правових, змішаного характеру договорів, доходить висновку, що угода про розподіл продукції є цивільно-правовим договором з адміністративно-правовими елементами. Угода про розподіл продукції містить як цивільно-правові, так і адміністративно-правові елементи. Держава і інвестор є рівноправними сторонами, які укладають угоду з дотри-

манням принципу автономії волі. Разом з тим, їх правовідносини ґрунтуються на ряді адміністративно-правових прав і обов'язків, як наприклад, адміністративний порядок видачі ліцензій (дозволів), порядок здійснення державного контролю і нагляду за надрокористуванням¹. Однак дозвільні документи, одержання яких передбачено п. 2 ст. 4 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» та ч. 2 ст. 11 Кодексу України про надра, фактично не тягнуть за собою жодних правових наслідків. У названих статтях закріплено положення, що держава забезпечує надання інвесторам у встановленому порядку погоджень, квот, спеціальних дозволів на користування надрами та ліцензій на здійснення діяльності з пошуку (розвідки) та експлуатації родовищ корисних копалин, актів про надання гірничого відводу, документів, що засвідчують право користування землею, та інших дозволів, документів дозвільного характеру, ліцензій, пов'язаних із користуванням надрами, виконанням робіт, будівництвом споруд, передбачених угодою про розподіл продукції. Щодо їх отримання може бути встановлений спрощений порядок, як, наприклад, стосовно спеціальних дозволів на користування надрами, які надаються в цьому випадку без проведення аукціону. Однак загальні вимоги до подачі пакету документів все одно слід виконати. Спеціальний дозвіл на користування надрами у відносинах угод про розподіл продукції повністю базується на самій угоді, починає і припиняє дію разом з нею, не маючи правовстановлюючого значення. Усі положення, що відображаються в дозволі, визначені в самій угоді. Це стосується й акта про надання гірничого відводу. Тому доцільно передбачити в надровому законодавстві, що у випадку користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, спеціальні дозволи на користування надрами та акти про гірничий відвід не надаються.

О. В. Шаповалова характеризує угоду про розподіл продукції як господарський договір, вказуючи, що його предмет – не тільки цивільні правовідносини, але й господарські¹. У російських дисертаційних дослідженнях угода про розподіл продукції визначається як підприємницький договір, що охоплює приватно-правові та публічні елементи і формує принципово новий вид правовідносин².

О. І. Коморний обґрунтував розуміння договору про розподіл продукції як цивільно-правового та визначив його основні характеристики, а саме:

¹ Рат Йоханнес. Соглашение о разделе продукции: анализ правового регулирования отношений в сфере реализации в Российской Федерации / Йоханнес Рат. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 46.

¹ Шаповалова О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку : автореф. дис. на здобуття наук ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Ольга Вікторівна Шаповалова. – Донецьк, 2007. – С. 16.

² Шарифуллина А. Ф. Соглашение о разделе продукции : понятие, заключение, реализация : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Айгуль Фаитовна Шарифуллина. – М., 2000. – С. 7.

– договір про розподіл продукції є договором, що укладається між державою і приватним (іноземним чи вітчизняним інвестором) на визначений строк з приводу вкладення коштів (інвестицій) у розробку родовищ корисних копалин на території України;

– договір про розподіл продукції є договором, який опосередковує інвестиційну діяльність і укладається з метою розробки надр та видобутку корисних копалин;

– договір про розподіл продукції є договором, що регулює передусім майнові і немайнові відносини з використанням методу юридичної рівності сторін;

– договір про розподіл продукції містить у собі ознаки, властиві іншим договорам (у першу чергу цивільно-правовим), а також ознаки, що істотно відрізняють договір від них. Він не відноситься до якого-небудь їх типу, а є самостійним договором. Зокрема: договір про розподіл продукції має багато спільних рис із концесійним договором, договором підряду, договором про спільну діяльність¹. Цілком слушним є твердження автора про те, що такі договори повинні регулюватися спеціальним законодавством, що поєднує у собі приватноправові і публічно-правові методи регулювання².

Успішних прикладів реалізації угод про розподіл продукції в Україні за 15 років дії Закону, на жаль, немає. Перша угода про розподіл вуглеводнів, які повинні були добуватися в межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря, була підписана 2007 року між Кабінетом Міністрів України та компанією Vanco International Ltd. Однак 2008 року Мінприроди України анулювало ліцензію компанії Vanco Pryskerchenska Ltd на користування надрами, а Кабмін прийняв рішення про односторонній вихід з угоди (розпорядження від 21.05.2008 р. № 740-р). З цього ж року почався тривалий судовий процес, ініційований компанією проти України, який був припинений у липні 2010 року в Стокгольмському арбітражному суді, і покладений початок переговорів з мирного врегулювання суперечки стосовно Угоди про розподіл продукції. У липні 2011 року уряд оприлюднив розпорядження від 11.04.2011 р. № 627-р про схвалення Кабінетом Міністрів України Мирової угоди між державою Україна і компанією Vanco Pryskerchenska Ltd, а розпорядженням від 11.02.2013 року № 58 відновлено дію угоди про розподіл продукції, однак суспільно-політична ситуація, яка склалася в подальшому, унеможливила реалізацію угоди.

Активність в укладенні угод про розподіл продукції припала на 2013 рік і була пов'язана, в першу чергу, з угодами щодо видобування газу

¹ Коморний О. І. Названа праця. – С. 12.

² Там же.

нетрадиційних покладів на території України (сланцевий газ та газ ущільнених пісковиків) в межах Юзівської та Олеської ділянок. 24 січня 2013 р. була підписана Угода про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться в межах ділянки Юзівська (Донецька і Харківська області), між Державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестментс Б.В.» та товариством з обмеженою відповідальністю «Надра Юзівська», а 5 листопада 2013 р. – Угода про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться в межах ділянки Олеська (Львівська та Івано-Франківська області), між Державою Україна та компанією «Шеврон Юкрейн Б.В.» та товариством з обмеженою відповідальністю «Надра Олеська». 27 листопада 2013 р. підписана ще одна Угода про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться в межах площ Абіха і Кавказька, ділянки Маячна та структури Субботіна, між Державою Україна та компаніями Ені Юкрейн Шеллоу Вотерс Б.В., ЕДФ Юкрейн Шеллоу Вотерс САС, товариством з обмеженою відповідальністю «Води України» та публічним акціонерним товариством «Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз».

Особливу гостроту дискусій, категоричне заперечення зі сторони екологів, неприйняття суспільством та органами місцевого самоврядування викликало укладення угод щодо видобутку сланцевого газу, що пов'язане з особливостями технології видобутку та можливими еколого-небезпечними наслідками відповідної діяльності. Держава повинна розширити законодавчі можливості участі органів місцевого самоврядування в процесі передачі в користування надр, що розміщені на їх території, а також передбачити конкретні законодавчі гарантії забезпечення екологічних, матеріальних та соціальних інтересів відповідних територіальних громад. З метою забезпечення екологічних інтересів територіальних громад та права кожного на безпечне для життя та здоров'я довкілля доцільно передбачити в Законі України «Про угоди про розподіл продукції»: укладення договорів обов'язкового страхування відповідальності за екологічну шкоду на користь територіальних громад, від імені яких виступають органи місцевого самоврядування; обов'язкові санкції майнової відповідальності інвесторів за невиконання ними екологічних зобов'язань, пов'язаних з рекультивацією порушених земельних ділянок, дотримання екологічних нормативів тощо.

Ще однією з договірних форм регулювання у відносинах надрокористування є угоди про умови користування надрами. Кодекс України про надра не згадує це поняття. Законодавчо укладення таких угод передбачено ст. 28 Законом України «Про нафту і газ». Також про необхідність укладення відповідного типу угоди як невід'ємної частини дозволу на користування надрами (не тільки нафтогазоносними) йшлося в постановках Кабінету Міністрів України, що регулювали порядок надання дозволів на

користування надрами. Таке ж положення міститься в п. 10 діючого нині Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615.

Відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про нафту і газ» угода про умови користування нафтогазоносними надрами є невід'ємним додатком до спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, який регулює і конкретизує передбачені законодавством України та спеціальним дозволом технічні, технологічні, організаційні, фінансові, економічні, соціальні, екологічні аспекти користування нафтогазоносними надрами на відповідній ділянці нафтогазоносних надр. У цій же статті міститься перелік істотних умов угоди, якими є: програма робіт, що повинна бути виконана власником спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, порядок її уточнення чи зміни; джерела фінансування робіт; строки виконання робіт; зобов'язання щодо охорони довкілля; умови продовження, зупинення або анулювання дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, в тому числі при виникненні форс-мажорних обставин; порядок здійснення контролю за виконанням умов спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами; право власності на інформацію, отриману в результаті користування нафтогазоносними надрами; порядок проведення і фінансування ліквідаційних робіт; відповідальність сторін; порядок розгляду спорів. Крім того, в угоді про умови користування нафтогазоносними надрами зазначаються пропозиції, зобов'язання та гарантії претендента, на підставі яких його було визнано переможцем конкурсу і які є обов'язковими для виконання.

Сторонами угоди виступають надрокористувач, який одержав у встановленому порядку спеціальний дозвіл на користування надрами, і державний орган, відповідальний за видачу дозволів (на сьогодні це Державна служба геології та надр України). Аналіз нормативних положень, які регулюють питання укладення, внесення змін, розірвання угоди про умови користування надрами, вказують на те, що вона продовжується, зупиняється, поновлюється та анулюється одночасно з дозволом, внесення змін до останнього передбачає обов'язкове внесення змін і до угоди. Угода про умови користування надрами має допоміжний характер, її зміст зводиться до деталізації умов дозволу. Наказом Держгеонадра України від 1.09.2011 р. № 60 затверджені Примірні угоди про умови користування надрами для різних цілей: з метою видобування корисних копалин; з метою геологічного вивчення родовищ корисних копалин; з метою видобування вуглеводнів; з метою будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоро-

нення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; з метою геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин; з метою геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки вуглеводнів; з метою геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ); з метою створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо).

Аналіз затверджених примірних угод вказує, що вони фактично містять імперативні, встановлені законодавством загальні вимоги щодо раціонального використання і охорони надр, що, як абсолютно правильно підкреслюється в літературі, є недоцільно¹. Текст їх є ідентичним та зовсім не відображає особливостей того чи іншого різновиду користування надрами. Права та обов'язки Держгеонадра переписані з Положення, що регулює його статус як центрального органу виконавчої влади, як, наприклад, витребувати в надрокористувача звітні дані та інформацію про виконання цієї Угоди; видавати та направляти надрокористувачу в межах своєї компетенції відповідні приписи, розпорядження та/або повідомлення; проводити державний геологічний контроль відповідно до чинного законодавства та ін. У примірних угодах також не передбачено жодних можливостей закріплення додаткових умов, зобов'язань, які б визначали самі сторони відповідно до конкретних різновидів та умов надрокористування. Разом з тим, у спеціальному дозволі на користування надрами, навпаки, передбачається конкретизація умов користування надрами. Зокрема, п. 10 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами закріплює, що орган з питань надання дозволу з метою раціонального та ефективного використання надр під час надання дозволу встановлює з урахуванням умов, перелічених у погодженнях органів, що зазначені у п. 9 цього Порядку особливі умови користування надрами щодо: правил і стандартів користування конкретними ділянками надр; якості продукції або робіт; технології видобування та переробки корисних копалин; порядку видобування корисних копалин, зокрема з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій; видів, обсягів і строків виконання робіт на ділянці надр; припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр. Ці особливі умови (які, природно, мали б відображатись в угоді про умови користування надрами)

¹ Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремні аспекти) : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – С. 68.

є обов'язковим пунктом змісту спеціального дозволу на користування надрами і записуються до нього. Угода про умови користування надрами є яскравим прикладом дисбалансу взаємодії договору і дозволу на спеціальне природокористування, фактичного ніякої узгодженості волі сторін вона не містить.

Враховуючи сучасне правове регулювання і практику укладення угод про умови користування надрами, в наукових дослідженнях обґрунтовується, що «укладання угоди про умови користування нафтогазоносними надрами не дає підстав для висновку про наявність як договірної форми надрокористування»¹. На думку ряду науковців, цю угоду не можна характеризувати як договір, за своєю природою вона більше схожа на адміністративний акт державного органу². Пропонується скасувати положення про необхідність укладення такої угоди, а перелік диспозитивних умов закріпити в дозволі на користування надрами³. Така пропозиція навряд чи може бути підтримана, адже диспозитивні положення традиційно є елементом договірної угоди, а не адміністративно-правового регулювання. У змісті угод про умови користування надрами має бути забезпечена конкретизація, в першу чергу, екологічних, природоохоронних обов'язків надрокористувача з чіткою деталізацією видів природоохоронних заходів, строків і умов їх виконання з урахуванням географічних, геологічних та економічних особливостей конкретно визначеної ділянки надр, яка передається в користування, та виду надрокористування. Саме тому нагальними завданнями є розробка нових Примірних угод про умови користування надрами, а також врегулювання їх змісту в надровому законодавстві з перенесенням частини умов, які включаються сьогодні в спеціальний дозвіл на користування надрами, у положення угоди.

¹ Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Наталія Петрівна Медведєва. – К., 2008. – С. 9.

² Василевская Д. В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика : монография / Д. В. Василевская. – М. : ООО «Издательство Нестор Академик», 2007. – С. 259; Барабаш Н. П. Правова природа угоди про умови користування надрами / Н. П. Барабаш // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 111; Мельгунов В. Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами / В. Д. Мельгунов // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 47.

³ Налетов К. И. Лицензионные и договорно-правовые формы пользования недрами в РФ и за рубежом : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Кирилл Игоревич Налетов. – М., 2006. – С. 18–19.

3.3. Правова природа та функції договорів використання природних ресурсів

Аналіз представлених в екологічному законодавстві України договірних відносин показав, як стверджує А. П. Гетьман, що вони посіли чинне місце і поряд із публічним (державно-правовим) впливом на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки відіграють важливу роль у подальшому становленні і розвитку взаємовідносин «суспільство – довкілля»¹.

Проведений аналіз видів договорів, закріплених природноресурсовим законодавством України, ще раз підтвердив різноманітність договірних форм і процедур, які еkleктично вписані в механізм правового регулювання використання природних ресурсів. Такі договори, як правило, укладаються з державними органами чи органами місцевого самоврядування, які представляють державу, територіальні громади, та здійснюють управління природними ресурсами як об'єктами власності Українського народу. В більшості випадків договірне регулювання тісно пов'язане з адміністративною дозвоільною системою. Незначна частина договорів фіксує й надання в користування частини природного об'єкта, і умови його використання (як, наприклад, договори оренди водних об'єктів, угоди про розподіл продукції). Інша група договорів – договори про умови ведення мисливського господарства, договори довгострокового тимчасового користування лісами, угоди про умови користування надрами – регулює тільки використання природного об'єкта, а передача його в користування відбувається не договірним способом, а шляхом прийняття управлінських рішень, видачі дозволів. Особливий характер мають договори, які укладаються між власниками земельних ділянок і користувачами мисливських угідь чи підприємствами, які здійснюють на даній ділянці геологознімальні, пошукові та інші роботи. Їх практична реалізація сьогодні зведена до мінімуму, однак і ці договори спрямовані по суті на врегулювання використання природних ресурсів.

Незважаючи на різноманітність договірних форм у відносинах використання природних ресурсів, основною об'єднавчою їх характеристикою є об'єкт договорів, яким є частини природних об'єктів, природні ресурси та дії, пов'язані з експлуатацією, господарським використанням особливого об'єкта – природного ресурсу, його корисного елемента, властивості.

¹ Гетьман А. П. Договірні відносини в екологічному законодавстві України / А. П. Гетьман // Правові аспекти реалізації екологічної та природноресурсної політики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / ред. кол. : В. І. Андрейцев [та ін.]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 57.

Особливість об'єктно-предметного складу договорів впливає на зміст і характер істотних умов договорів використання природних ресурсів. У науковій літературі ознакою екологічних договірних відносин визначають їх обтяженість публічним екологічним інтересом, визначеним Конституцією України та спрямованим на забезпечення сталого раціонального природокористування, охорону навколишнього природного середовища та екологічну безпеку в межах суспільного договору про це, що значною мірою відрізняє їх від традиційних договірних відносин¹.

Істотною умовою договорів використання природних ресурсів слід визнати мету, для здійснення якої природний об'єкт передається в користування. Перелік цілей договірного використання того чи іншого природного об'єкта чітко визначений на рівні відповідних законодавчих актів та конкретизується в договорі. Наприклад, водні об'єкти можуть надаватися в оренду для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт, лісові ділянки надаються в довгострокове тимчасове користування для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт; мисливські угіддя передаються за договором тільки для ведення мисливського господарства; угоди про розподіл продукції передбачають надання ділянок надр для проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин.

Особливе значення для формулювання змісту договорів відіграє необхідність реалізації принципу пріоритетності природоохоронних вимог, а також забезпечення та захисту публічних екологічних інтересів, визначених М.І. Васильєвою як «інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини та її майбутніх поколінь, у справедливому розподілі благ, що одержуються від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються і гарантуються державою»¹. Екологічні, природоохоронні зобов'язання, включені в договори, ґрунтуються на системі екологічних імперативних вимог і обмежень. Система екологічних вимог, на думку А. К. Соколової має такий вигляд: (1) екологічні вимоги (їх слід вважати загальними); (2) поресурсові – земельні, водні, флористичні тощо (вони є основними для певного природного об'єкта); серед

¹ Рудень О. В. Правова природа та юридичні ознаки екологічних договірних відносин / О. В. Рудень // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право / ред. кол. : С. М. Ніколаєнко (голова) [та ін]. – К., 2014. – Вип. 197, ч. 3. – С. 161.

¹ Васильєва М. И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2004. – № 4. – С. 12–13.

кожного виду основних вимог є специфічні (спеціальні), про які може йти мова при користуванні, охороні й відтворенні певної категорії природного об'єкта¹. Сторони договору, в першу чергу, природокористувач, безумовно, зобов'язані виконувати всі вимоги охорони природних об'єктів, передбачені екологічним законодавством, оскільки вони мають імперативний характер. Навіть якщо ці вимоги безпосередньо не зафіксовані в конкретному договорі, вони є обов'язковими для природокористувача через свою імперативність (категоричність). На це наголошують науковці в процесі аналізу тих чи інших видів договорів природокористування². Такі екологічні вимоги можуть стосуватись охорони довкілля в цілому, інших природних об'єктів (наприклад, обов'язок забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі в договорі довгострокового тимчасового користування лісами) та відповідної частини природного об'єкта, переданого в користування за договором (наприклад, зобов'язання щодо здійснення заходів з охорони та поліпшення екологічного стану водного об'єкта, експлуатації водосховищ і ставків відповідно до встановлених для них Держводагентством режимів роботи в договорі оренди водного об'єкта). Серед істотних умов договорів, які зобов'язані виконати сторони таких договірних відносин, є також умови, спрямовані на попередження виникнення майнової та іншої шкоди природним ресурсам, навколишньому природному середовищу чи третім особам, наприклад, громадянам, а в разі її виникнення – компенсацію її в повному обсязі¹.

Стосовно екологічних обмежень, то в теорії права поняття правове обмеження визначають як правове стримування протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контр суб'єкта і суспільних інтересів в охороні та захисті; це установлені в праві межі, в рамках яких суб'єкти повинні діяти; виключення певних можливостей у діяльності осіб². М. І. Васильєва пропонує розглядати еколого-правові обмеження у вузькому та широкому розумінні: відповідно як синтетичний, такий спосіб правового регулювання, що утворений переважно заборонами та зобов'язаннями,

¹ Соколова А. К. Особливості прав на об'єкти рослинного світу / А. К. Соколова // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 99. – С. 129–130.

² Лукьяненко В. Договор водопользования: содержание, порядок заключения и исполнения / В. Лукьяненко, Г. Быстров // Хозяйство и право. – 2007. – № 2. – С. 41.

¹ Краснова М. В. Компенсация вреда за экологическим законодательством Украины (теоретико-правовые аспекты) : монографія / М. В. Краснова. – К. : Видав.-поліграф. центр «Київський університет», 2008. – С. 109–110.

² Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – С. 91.

і як родове поняття, що включає власне обмеження, а також обтяження і різноманітні вимоги, які накладаються і пред'являються до суб'єктів екологічних правовідносин і в кінцевому рахунку означають для них обмеження економічної свободи¹. Одне з важливих обмежень договірної свободи користувачів природних ресурсів пов'язане з необхідністю забезпечення реалізації права загального природокористування. Законодавча заборона обмеження орендарем права загального водокористування сьогодні закріплена Водним кодексом України. Однак проблеми з реалізацією права загального природокористування стосовно інших об'єктів, про що йшлося в попередньому параграфі, зберігають свою гостроту і надалі.

Характерним для правового регулювання договірної використання природних ресурсів є встановлення заборони на передачу об'єкта користування іншій особі (наприклад, заборона суборенди водних об'єктів, заборона передачі тимчасовим лісокористувачем лісових ділянок іншим користувачам). На відміну від українського законодавства, законодавство Російської Федерації передбачає таку можливість за згодою компетентних державних органів, зокрема в договорах водокористування, що піддається критиці з боку науковців².

Зважаючи на особливості змісту договорів використання природних ресурсів, необхідність закріплення обов'язкових природоохоронних вимог і умов, а також з метою спрощення порядку їх укладення, характерним є закріплення бажаної для держави моделі договірних відносин у вигляді типових чи примірних договорів. Між типовими та примірними договорами існує відмінність, визначена ст. 179 Господарського кодексу України. Примірні договори мають рекомендаційний характер, і сторони вільні у виборі будь-якого іншого, відмінного від примірного договору, варіанту умов договору. Інша справа – типові договори, за наявності яких сторони не можуть відступати від їх змісту, а мають право лише конкретизувати його умови. З точки зору юридичної сили, типові договори наділені юридичною силою залежно від того, який орган держави їх затвердив. Як зазначають автори науково-практичного коментаря до Цивільного кодексу України, типові або взірцеві договори є передусім уніфікованим засобом, що забезпечує однакове оформлення конкретних договірних відносин. Крім того, типовий договір – це своєрідний нормативно-правовий акт, який часто заповнює регулювання певної сфери договірних відносин через недостатнє врегулювання їх актами вищої юридичної сили¹. Сьогодні

¹ Васильєва М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 62.

² Сиваков Д. Новый Водный кодекс РФ и водное хозяйство / Д. Сиваков // Хозяйство и право. – 2007. – № 2. – С. 32.

¹ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відп. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. – К. : Юрінком, Інтер, 2005. – Т. II. – С. 156.

типовими чи примірними формами охоплені практично всі договори використання природних ресурсів (або ж необхідність їх розробки закріплена законодавством). Зокрема, затверджено Типовий договір оренди водних об'єктів, Типовий договір про умови ведення мисливського господарства, Примірний договір тимчасового довгострокового користування лісами, Примірні угоди про умови користування надрами.

Вибір сторони договору – природокористувача – здійснюється в ряді випадків на конкурсних засадах. Конкурси, аукціони, торги забезпечують укладення договорів на найбільш вигідних умовах. Проведення конкурсу є обов'язковою умовою укладення угод про розподіл продукції. Передача водних об'єктів за договором оренди здійснюється на земельних торгах. Угода про умови користування надрами укладається на підставі спеціального дозволу на користування надрами, який отримує переможець аукціону з їх продажу.

Договори використання природних ресурсів укладаються в письмовій формі, що прямо закріплено законодавством. Письмова форма правочинів забезпечує, з одного боку, впорядкування прав та обов'язків сторін у договорі, додержання договірної дисципліни, особливо, коли це впливає з необхідності забезпечення виконання екологічної правосуб'єктності осіб, з іншого – є гарантією письмового доказування взятих контрагентами повноважень, а також захисту їх прав у суді при виникненні спорів¹. Щодо окремих договорів передбачена також процедура їх реєстрації. Так, договори довгострокового тимчасового користування лісами приватної власності підлягають реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Угоди про розподіл продукції підлягають державній реєстрації робочим органом Міжвідомчої комісії з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції. Договори оренди водних об'єктів реєструються в державному земельному реєстрі. Реєстр договорів довгострокового тимчасового користування лісами веде Державне агентство лісових ресурсів України. Така офіційна реєстрація договорів дещо відрізняється від обов'язкової державної реєстрації. Вона не відіграє роль юридичного факту, з яким пов'язана легітимність договору, та не визначає початок його дії, а має в основному інформаційне та гарантійне навантаження. Реєстр відповідних договорів є джерелом інформації про користування природними об'єктами, а також, певною мірою, гарантією захисту прав та інтересів сторін договору.

¹ Краснова М. Правові аспекти форми та змісту договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 4.

Запровадження договірного регулювання відносин використання природних ресурсів породило дискусії щодо правової природи цих договорів. З'ясування правової природи того чи іншого правового явища, інституту є необхідною умовою ефективного правового регулювання, оптимального досягнення його цілей, усунення проблем з правозастосуванням, мінімізацією колізій у формах і способах захисту тощо. Для належного розуміння правової природи договорів використання природних ресурсів, їх призначення в механізмі регулювання відносин використання природних ресурсів, обґрунтування їх самостійності слід з'ясувати сферу їх регулювання, галузевої належності, місце в загальній системі договорів, співвідношення з відомими видами договорів та іншими правовими засобами регулювання. Як зазначає Р. Б. Шишка, галузева приналежність договору – підпорядкованість договору регулюванню нормами окремої галузі права чи врегулювання відносин між суб'єктами призвела до необхідності виділення особливої галузі чи підгалузі права. Йдеться про трудове право (трудовий договір, контракт), сімейне право (сімейно-правовий договір: шлюбний контракт, договір між подружжям тощо), інвестиційне право (інвестиційний договір), підприємницьке право (підприємницький договір). Разом із тим, різноманітність інтересів особи призвела до того, що з'являються комплексні (інтегровані) та змішані (конгломеровані) правові категорії, у яких стираються галузеві ознаки, що ускладнює однозначність в оцінці їх правової природи та виділення іманентно властивих ознак¹.

Договірне право є основним інститутом цивільного права, яке заклало правові підвалини становлення, розвитку та поширення договірного регулювання. Враховуючи універсальність цивільно-правової моделі договору, представники цивільно-правової науки обстоюють цивільно-правовий характер договорів, що регулюють природноресурсові відносини. Широко представлена позиція щодо цивільно-правової природи природних ресурсів загалом та поширення на них цивільно-правових засобів регулювання в російській науковій доктрині. Так, у класичній роботі з цивільного права Г. Ф. Шершеневич наводить класифікацію природних ресурсів як об'єктів цивільних прав, повною мірою підпорядковуючи їх правовому режиму нерухомих і рухомих речей¹. Значна кількість російських дисертаційних досліджень, зважаючи на тенденції розвитку законодавства, присвячених використанню цивільно-правових засобів і форм регулювання природноресурсових відносин, проблемам обороту природних ресурсів, цивільно-правових договорів, які його опосередковують, обґрунтовують

¹ Шишка Р. Б. Концепція та ознаки підприємницького договору за законодавством України [Електронний ресурс] / Р. Б. Шишка // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 496. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08srbzzu.pdf>.

¹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Введение. Общая часть. Особенная часть / Г. Ф. Шершеневич. – Тула : Автограф, 2001. – С. 223–224.

доцільність поширення цивільно-правових механізмів регулювання природних ресурсів, модернізацію та адаптацію цивільно-правових засобів для сфери природокористування¹. Відомий російський цивіліст М. І. Брагінський вважає всі природноресурсові договори (побудовані на засадах рівності) цивільно-правовими, до яких «...повинні застосовуватись загальні норми цивільного права, якщо інше не міститься в присвячених таким договорам законодавчих актах (Водному, Лісовому кодексам). При цьому такі норми наділені безсумнівним пріоритетом. І цей пріоритет пояснюється не іншогогалузевим характером вказаних норм, а тим, що вони є хоч і цивільно-правовими, але спеціальними»². Аналогічну думку висловлює український цивіліст Р. А. Майданик, наголошуючи на доцільності нормативного закріплення принципу субсидіарного застосування норм Цивільного кодексу України до законодавства про надра та інші види природних ресурсів³.

В окремих дослідженнях договори у відносинах використання природних ресурсів аналізуються з позицій концепції комплексних договорів (в рамках цивільно-правового інституту договору) або ж цивільно-правових договорів з особливими публічно-правовими компонентами. Вперше комплексні договори були визначені А. О. Собчаком, як такі, що породжують два або більше різних зобов'язань, що мають єдину господарську мету і групуються навколо одного з них, яке є основним. Їх комплексність визначається поєднанням у них організаційних та майнових відносин¹. Р. А. Лідовець вважає комплексним договір, умови якого базуються на нормах та інститутах різних галузей права (наприклад, цивільного і адміністративного, трудового тощо)². М. Ф. Казанцев у докторському дисертаційному дослідженні концепції цивільно-правового договірного регулювання поділяє договори залежно від кількості галузей права, які визначають їх правовий режим, на галузеві (точніше, моногалузеві) правові до-

¹ Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Лариса Александровна Миронова. – М., 2004. – 20 с.; Баранов В. М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Виктор Михайлович Баранов. – М., 2006. – 27 с.; Мусин Э. Ф. Система гражданско-правовых средств в области природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Эльмаз Фанисович Мусин. – Казань, 2013. – 21 с.

² Брагинский М. И. Договорное право: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Изд-во «Статут», 1997. – С. 19.

³ Майданик Р. А. Система права України: пошук оптимальної моделі : доповідь / Р. А. Майданик. – К. : АПрН України, Київський регіон. центр, 2009. – С. 11.

¹ Собчак А. А. Смешанные и комплексные договора в гражданском праве / А. А. Собчак // Советское государство и право. – 1989. – № 11. – С. 63.

² Лідовець Р. А. Змішані договори в цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Руслан Анатолійович Лідовець. – Львів, 2005. – С. 9.

говори та міжгалузеві правові договори¹. На думку авторів сучасного навчального посібника «Договірне право України», міжгалузевий характер комплексних договорів виявляється в необхідності поєднання адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання відносин. Одночасно небезпідставно акцентується на необхідності дотримання принципу рівності учасників відносин з питань укладення і виконання договору та припустимість застосування конструкції договору за умови збереження між учасниками правовідносин юридичної рівності, що, однак, не виключає можливості одночасної присутності публічно-правових елементів, які певною мірою обтяжують здійснення приватного права. Прикладами подібного проникнення публічного права в цивільно-правові відносини є договори концесії, угоди про розподіл продукції. Водночас не є договорами (в розумінні цивільно-правових – *Авт.*) передбачені законодавством різного роду публічно-приватні угоди між державним органом і суб'єктом господарювання з приводу здійснення першим публічно-правової функції. Прикладом останніх автори називають угоди про умови використання надр². Комплексний характер цивільно-правових договорів у сфері природокористування обґрунтовує Л. Л. Миронова. На її думку, вони включають у себе, поряд з приватноправовими елементами, і деякі публічно-правові обмеження, наприклад, участь органів державної влади у відносинах з використання природних об'єктів має подвійний характер. З одного боку, вони виступають суб'єктом договору у сфері природокористування, а з іншого – органом, що здійснює контроль за виконанням даного договору¹. Т. О. Коваленко, аналізуючи договір оренди земельної ділянки, зазначає, що він має ознаки і цивільно-правового, і земельно-правового договору, тому загальні положення про договір оренди регулюються цивільним законодавством, а особливості передачі в оренду земельних ділянок – земельним².

З іншої сторони, представники еколого-правової науки обстоюють галузеву самостійність земельних та природноресурсових відносин та правових засобів і форм їх регулювання. Особливо гострі наукові дискусії точаться з цих питань на сторінках наукових видань сусідньої Росії. Відомі

¹ Казанцев М. Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михаил Федорович Казанцев. – Екатеринбург, 2008. – С. 16.

² Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 361–363.

¹ Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Лариса Александровна Миронова. – М., 2004. – С. 8.

² Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 218.

представники еколого-правової науки різко критикують позицію російського законодавця і російських цивілістів, які «підганяють» зміст чинного російського еколого-природоресурсного законодавства під дію норм цивільного права. Як зазначає М. М. Бринчук, «біда» екологічного, як і природноресурсового, права полягає в тому, що при регулюванні відносин з приводу землі, інших природних ресурсів і природи в цілому дана галузь не володіє власним методом правового регулювання. Ми, як і інші галузі, змушені запозичувати методи – імперативний і диспозитивний – двох традиційних галузей права: адміністративного і цивільного. І відповідно при реалізації цих методів в екологічному праві використовуються якісь форми, в яких вони опосередковуються, – договори, контроль, експертиза та т.п. Але в екологічному та природноресурсовому праві ці форми наповнюються специфічним змістом, що в кінцевому рахунку і дало підставу для виділення наших галузей права¹.

Основним аргументом виведення природних об'єктів та їх ресурсів з під сфери регулювання цивільного права є їх особливі характеристики, суспільне значення та специфічний правовий режим. На думку О. А. Беляневич, оскільки договори – це завжди не більше, і не менше правова форма певних відносин, то для з'ясування цілей регулювання окремих видів договорів необхідно враховувати специфіку тих благ, щодо яких виникають такі відносини². А. К. Соколова, проводячи розмежування еколого-правового і цивільно-правового договору, вказує на особливості предмету, яким є природоресурсні, а не майнові відносини, та об'єктів – не майно, а природні об'єкти і ресурси, які розвиваються за своїми об'єктивними законами¹. На особливій біологічній і екологічній, а також матеріально-правовій природі, а не майновому, речовому характері землі та інших природних ресурсів наголошує В. І. Андрейцев². Науковці вказують також на вторинний характер конструкцій, форм, які залучені до регулювання відносин використання природних ресурсів і які не змінюють їх немайновий, не речовий характер³. Зокрема, В. І. Андрейцев переконаний, що «правова

¹ Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики [Електронний ресурс] / М. М. Бринчук. – Режим доступа : <http://www.twirpx.com/file/294528>.

² Беляневич О. Про спеціалізацію в правовому регулюванні господарських договірних відносин / О. Беляневич // Право України. – 2010. – № 8. – С. 69.

¹ Соколова А. К. Договори на користування природними ресурсами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алла Костянтинівна Соколова. – Х., 1993. – С. 9–10.

² Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев. – Донецьк : Національний гірничий університет, 2011. – С. 240.

³ Яковлев В. Н. Компоненты окружающей природной среды – не «вещь» и не «имущество». Отношения по их использованию и охране – предмет регулирования экологической и природоресурсных отраслей права [Електронний ресурс] / В. Н. Яковлев // Вестник Удмурдского университета: электронный научный журнал. Серия 2 : Экономика и право. – 2010. – Вып. 3. – С. 115–123. – Режим доступа : http://vestnik.udsu.ru/2010/2010-023/vuu_10_023_21.pdf; Яковлев В. Н. Верховенство в системе отраслей права – гражданского и природоресурсных в рамках Конституции РФ и Федеративного

форма не змінює істотних ознак землі, категорій земель, земельних ділянок, земельних та інших природних ресурсів при встановленні процедури зміни правосуб'єктної особи на неї, оскільки не форма визначеної законодавством процедури, а зазначені об'єкти визначають характер будь-яких земельних правовідносин. При цьому можуть змінюватися форма, процедура, суб'єктний склад, підстави виникнення, зміни або припинення прав відповідно на землю, категорії земель, земельні ділянки, земельні та інші природні ресурси. Це завжди будуть земельні або природноресурсові правовідносини, незалежно від правової форми їх опосередкування щодо зміни, припинення юридичних титулів правосуб'єктних осіб. Отже, за будь-яких правових форм визнання, набуття земельних прав та придбання земель, земельних ділянок чи земельних ресурсів характер земельних правовідносин не змінюється, оскільки зберігається сталість об'єктів цих правовідносин»¹.

Найчастіше договори використання природних ресурсів характеризуються як цивільно-правові договори оренди, тим більше, що це поняття використовує й законодавець. Якщо виходити із загальноприйнятої цивілістичної класифікації договорів², договірні форми у сфері використання природних ресурсів дійсно більш за все відповідають характеристикам групи договорів на передачу майна в тимчасове користування. І навіть ті договори, які не визначені як оренда (наприклад, довгострокове тимчасове користування лісами), мають багато спільних рис з орендним договірним користуванням. Це обґрунтовується і в наукових дослідженнях¹. Однак оренда у природноресурсових відносинах має свої особливості. Насамперед, об'єктом оренди (ст. 760 Цивільного кодексу України визначає його як предмет договору) може бути річ, яка визначена індивідуальними ознаками і яка зберігає свій первісний вигляд при неодноразовому використанні (неспоживна річ). Відповідно до ст. 185 Цивільного кодексу України неспоживною є річ, призначена для неодноразового використання, яка

договора [Електронний ресурс] / В. Н. Яковлев // Вестник Удмурдского университета: электронный научный журнал. Серия 2 : Экономика и право. – 2013. – Вып. 1. – С. 188–198. – Режим доступа : http://vestnik.udsu.ru/2013/2013-021/vuu_13_021_36.pdf; Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики [Електронний ресурс] / М. М. Бринчук. – Режим доступа : <http://www.twirpx.com/file/294528>.

¹ Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев. – Донецьк : Національний гірничий університет, 2011. – С. 231–232.

² Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 321–365; Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 3 : Цивільно-правові науки. Приватне право / за ред. Н. С. Кузнєцовой. – Х. : Право, 2008. – С. 282.

¹ Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віта Василівна Семків. – К., 2013. – С. 4; Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Лариса Александровна Миронова. – М., 2004. – С. 14.

зберігає при цьому свій первісний вигляд протягом тривалого часу. З приводу цього слід внести кілька ремарок. По-перше, у системі об'єктів цивільного права природні об'єкти та ресурси належать до категорії речей як предметів матеріального світу. Щоправда, цивільне право байдуже ставиться до речей, які через свою недоступність або інші характеристики не можуть бути чиеюсь власністю, як, наприклад, атмосферне повітря. Також слід пам'ятати про таку властиву об'єктам цивільних прав характеристику, як дискретність, тобто їх якісну, а також фізичну і/або облікову визначеність і відособленість від усіх інших об'єктів¹. У класичному розумінні вона не може бути застосована до окремих природних об'єктів, хоча така індивідуалізація необхідна при встановленні права власності на них і визнання об'єктом цивільно-правових угод. По-друге, ознака неспоживності для частин природних об'єктів, природних ресурсів, що передаються в оренду, набуває власного розуміння. І. С. Шахрай на основі аналізу білоруського законодавства, яке передбачає право оренди землі та інших природних об'єктів і їх компонентів, вказує, що неспоживність природних об'єктів характеризується їх здатністю зберігати природні властивості в процесі раціонального (сталого) використання. Більшість природних об'єктів може розглядатися як неспоживні, оскільки при здійсненні раціонального, цільового користування окремими їх частинами природний об'єкт у цілому зберігається, незважаючи на те, що його кількісний і якісний склад може зазнавати значних змін у процесі використання². А. В. Стрежнева в дисертаційному дослідженні, присвяченому еколого-правовим особливостям оренди природних об'єктів, робить висновок, що з точки зору як екологічного, так і цивільного законодавства природний об'єкт може бути об'єктом оренди лише за умови, що в процесі використання природних ресурсів на підставі договору оренди природного об'єкта зміна природних властивостей останнього не має незворотного характеру, та пропонує визнавати об'єктом оренди природний об'єкт, а не природний ресурс: «Право користування природним об'єктом, яке передається користувачеві на підставі договору оренди, включає в себе право використовувати (споживати) ресурси, які містяться в природному об'єкті, на умовах, визначених у договорі оренди. Наявність природних ресурсів, їх кількісні та інші характеристики можна розглядати як властивості орендованого природного об'єкта»¹.

¹ Лапич В. А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика : монография / В. А. Лапич. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – С. 165.

² Шахрай И. С. Природные ресурсы как объект права аренды [Электронный ресурс] / И. С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол. : В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 3–4. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/55340/1/2%20%D0%A8%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9.pdf>.

¹ Стрежнева А. В. Эколого-правовые особенности аренды природных объектов : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Анна Владимировна Стрежнева. – М., 2011. – С. 7–8.

Крім специфічного критерію відмежування договорів оренди природних ресурсів від класичних цивільно-правових, пов'язаного з об'єктом оренди, варто вказати і на ряд інших особливостей договорів використання природних ресурсів (не тільки оренди), які відрізняють їх від цивільно-правових договорів.

1. Обмеження свободи договору, яка є однією з базових засад договірної цивільно-правового регулювання. Ст. 627 Цивільного кодексу України закріплює, що сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості. У цивільно-правових дослідженнях у зміст поняття свободи договору, окрім можливості вибору контрагента та визначення змісту договору, включають такі аспекти: а) вільний вияв волі особи на вступ у договірні відносини; б) свободу вибору сторонами форми договору; в) право сторін укладати як договори, передбачені законом, так і договори, які законом не передбачені, але йому не суперечать; г) право сторін за своєю згодою змінювати, розривати або продовжувати дію укладеного ними договору; д) визначати способи забезпечення договірних зобов'язань; е) право встановлювати форми (міри) відповідальності за порушення договірних зобов'язань тощо¹. Безумовно, слід повністю погодитись з твердженням В. В. Луця, що «свобода договору не є безмежною: вона існує в рамках чинних нормативно-правових актів»². Але навіть перший погляд на ознаки свободи цивільно-правового договору показує суттєву різницю їх проявів стосовно договорів використання природних ресурсів. Міра свободи договору є різною в різних видах договірних конструкцій природокористування. Максимально вона збережена в договорах оренди водних об'єктів, угодах про розподіл продукції, хоча і тут законодавство встановлює широкий перелік обов'язкових умов, які слід включати в зміст договору, підстави його припинення тощо. Щодо угод про умови користування надрами, договорів про умови ведення мисливського господарства, то вони укладаються на підставі прямої вказівки закону з надкористувачами чи користувачами мисливських угідь, які отримали відповідні природні ресурси на підставі адміністративних процедур (дозволів, рішень тощо). Зміст цих договорів на практиці повністю копіює Типові договори, які, у свою чергу, включають загальнообов'язкові положення екологічного (природноресурсового) законодавства. Можливостей сторін вільно домовлятися стосовно предмета, строків, ціни договору не існує. Але навіть у випадку зміни законодавства та надання цим догово-

¹ Луць А. В. Свобода договору в цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Аліна Володимирівна Луць. – Львів, 2001. – С. 12.

² Луць В. В. Контракти в підприємницькій діяльності : навч. посіб / В. В. Луць. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 38.

рам більшої саморегулятивної цінності, певні положення, які обмежують свободу договорів використання природних ресурсів, об'єктивно будуть існувати. Природноресурсове законодавство повинно чітко визначати види, порядок укладення, форму, істотні умови договорів, що знову ж таки, визначається особливостями їх об'єктів та предмета.

Суттєвий вплив на реалізацію свободи договору має участь у цих договорах держави (державних органів) як одної зі сторін договору. Як зазначає М. В. Краснова, еколого-правові договори характеризуються формально-юридичною рівністю сторін¹. Використання договірному способу регулювання відносин впливає на правовий статус держави в цих відносинах, яка будучи рівноправною стороною договору, разом з тим здійснює від імені народу повноваження власника природних ресурсів, а також представляє публічні екологічні інтереси суспільства в забезпеченні безпечного довкілля та сталого, раціонального і ефективного природокористування. Такі прояви правового статусу держави впливають на формулювання змісту договору, зокрема зумовлюють диспропорції в обсязі прав і обов'язків природокористувача і державних органів – сторін договору. Одночасно, дуже важливо знайти баланс у поєднанні публічних і приватних інтересів, щоб закріплення пріоритету за публічними інтересами не приводило до нехтування приватними². Сьогодні важливим і актуальним стає вивчення проблеми врахування публічних інтересів у приватно-правових нормах, що регулюють еколого-правові відносини¹.

2. Специфіка формулювання умов договору. Це проявляється, з одного боку, в дуже деталізованому визначенні законодавцем обов'язкових і додаткових умов договору (як, зокрема, має місце в Законі України «Про угоди про розподіл продукції»), з іншого – у закріпленні ряду еколого-правових обмежень на дії природокористувача-сторони договору. Блок охоронних норм, які формують якісно відмінний природоохоронний характер змісту зобов'язань сторін, і пов'язаний з ним блок публічних екологічних інтересів зумовлені безперечним імперативом забезпечення природоохоронних вимог на всіх стадіях користування природним ресурсом².

¹ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 38.

² Мілаш В. С. Комерційний договір у контексті сучасних ринкових умов : монографія / В. С. Мілаш. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. – С. 183; Мілаш В. С. Приватно-правові підвалини господарського правопорядку: сучасний стан і перспективи модернізації [Електронний ресурс] / В. С. Мілаш // Теорія і практика правознавства: електронне видання. – 2014. – Вип. 1(5). – Режим доступу : http://наука.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/5.pdf.

¹ Новикова Е. В. Частное право и экологическое законодательство: влияние и соотношение / Е. В. Новикова ; отв. ред. М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1999. – С. 21.

² Семків В. В. Особливості договорів на використання природних ресурсів / В. В. Семків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. ст. – Івано-Франківськ, 2013. – Вип. XXXI. – С. 170.

3. Особлива цільова спрямованість природноресурсового договірною регулювання. В. А. Васильєва зауважує, що сутність будь-якого правового відношення полягає в його спрямованості, тому саме основна мета, а не супутні елементи повинні визначати його правову природу. Мета ж договірною правовідношення зводиться в кінцевому рахунку до обслуговування інтересу, задоволення якого прагне суб'єкт¹. На переконання М. В. Краснової, еколого-правові договірні відносини виникають з метою забезпечення балансу суспільних, державних, приватних потреб і інтересів у такому природокористуванні, додержання при цьому встановленого законом правового режиму використання природних ресурсів, вимог щодо охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, забезпечення екологічних прав громадян, стимулювання належного виконання природоохоронних заходів та попередження екологічних правопорушень². Якщо у сфері цивільно-правових відносин основна цільова спрямованість практично будь-якого договору зводиться до опосередкування обороту майнових, матеріальних благ, то у сфері природокористування основна цільова спрямованість регулювання пов'язана із забезпеченням пріоритету охорони природного ресурсу. Природноресурсове законодавство як першочергове завдання закріплює збереження природного ресурсу, його раціональне та ефективне використання, забезпечення відтворення. І лише вторинною метою договорів має бути опосередкування господарської експлуатації природного ресурсу, вилучення з нього корисних властивостей. В. В. Луць серед ознак договору вказує, що договір – це така спільна дія осіб, яка спрямована на досягнення певних цивільно-правових наслідків: на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. А відповідно, робить висновок, що саме за цією ознакою цивільно-правовий договір відрізняється від договірних форм, що використовуються в інших галузях права (трудова, екологічна тощо), набуваючи там певних специфічних рис¹.

4. Поєднання майнового та організаційного компонентів. В договорах використання природних ресурсів основу складають зобов'язання зі здійснення діяльності, пов'язаної з природокористуванням. При цьому, якщо в договорах оренди водних об'єктів, угодах про розподіл продукції закріплюється також передача в користування частини природного об'єкта (водного об'єкта, ділянки надр) і здійснення діяльності щодо їх освоєння,

¹ Васильєва В. А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг : монографія / В. А. Васильєва. – Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2006. – С. 113.

² Правова доктрина України : у 5 т. – Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев [та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2013. – С. 274.

¹ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відп. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. – К. : Юрінком, Інтер, 2005. – Т. II. – С. 150–151.

використання, то договори про умови ведення мисливського господарства, угоди про умови користування надрами, договори довгострокового тимчасового користування лісами не оформлюють передачу природних об'єктів у користування. Мисливські угіддя, ділянки надр, лісові ділянки передаються в користування на підставі рішень компетентних органів, а відповідні договори визначають порядок, умови, особливості користування ними. Договір довгострокового тимчасового користування лісами укладається з постійним лісокористувачем (держлісгоспом), який узагалі не наділений правом передачі в користування лісових ділянок.

Договори використання природних ресурсів, які опосередковують сферу надрокористування, мисливського, рибного господарства, тісно пов'язані з господарською діяльністю та синхронізуються в певних характеристиках з господарськими, підприємницькими договорами. Це, зокрема, необхідність врахування та забезпечення публічних (суспільних) інтересів, обов'язковість укладення договорів, організаційний компонент у їх змісті, особливий конкурентний порядок укладення, поширеність типових, примірних форм тощо. Дослідження категорії господарського, підприємницького, комерційного договору представлено в наукових доробках багатьох учених¹. У системі господарських договорів виділяють господарські організаційні договори субординаційного (владно-управлінського) виду¹ або ж господарські організаційно-управлінські договори². Господарський організаційно-управлінський договір визначається як досягнутий між суб'єктом організаційно-господарських повноважень у сфері управління господарською діяльністю (органом державної влади чи місцевого самоврядування) та суб'єктом господарювання акт згоди щодо основних умов майбутнього здійснення господарської діяльності (окремих її ділянок) таким суб'єктом найбільш раціональними та економічно обґрунтованими способами для досягнення потрібних соціально-економічних результатів. До таких договорів належать угоди про умови користування нафтогазоносними надрами. Угоди про розподіл продукції, у свою чергу,

¹ Беляневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : монографія / О. А. Беляневич. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.; Богданов Е. В. Договір в сфері підприємництва / Е. В. Богданов. – Х. : Консум, 1997. – 112 с.; Луць В. В. Контракти в підприємницькій діяльності : навч. посіб / В. В. Луць. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 576 с.; Мілаш В. С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності / В. С. Мілаш. – Полтава : АСМІ, 2005. – 450 с.; Шишка Р. Б. Концепція та ознаки підприємницького договору за законодавством України [Електронний ресурс] / Р. Б. Шишка // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 495–501. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08srbzzu.pdf>.

¹ Беляневич О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Олена Анатоліївна Беляневич. – К., 2006. – С. 23.

² Мілаш В. С. Комерційний договір в господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Вікторія Сергіївна Мілаш. – Х., 2008. – С. 5; Мілаш В. С. Господарське право : курс лекцій : у 2 ч. / В. С. Мілаш. – Х. : Право, 2008. – Ч. 1. – С. 303.

вважають виробничими (комерційними) договорами. Однак при встановленні належності тих чи інших видів природноресурсових договорів до системи господарських договорів слід пам'ятати закріплене ст. 4 Господарського кодексу України розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин. Відповідно до ч. 1 цієї статті земельні, гірничі, лісові та водні відносини, відносини щодо використання й охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря не є предметом регулювання Господарського кодексу. Обґрунтовуючи це положення, автори науково-практичного коментаря до Господарського кодексу України наголошують, що особливість цієї групи відносин полягає в тому, що вони стосуються природних ресурсів, які є об'єктами права власності Українського народу і тому передбачають особливий режим правового регулювання¹.

Одна з характеристик договорів використання природних ресурсів, що впливає з правового режиму природних об'єктів та ресурсів, полягає в тому, що вони або укладаються на підставі рішення компетентного державного органу чи органу місцевого самоврядування (договори довгострокового тимчасового користування лісами, договори про умови ведення мисливського господарства), або ж такі суб'єкти безпосередньо виступають стороною договорів (договори оренди водних об'єктів, угоди про розподіл продукції). Ця та ряд інших ознак дає підстави вважати дану групу договорів адміністративними договорами. У наукових публікаціях до адміністративних зараховують окремі договори використання природних ресурсів (угоди про розподіл продукції, угоди про умови користування надрами)¹, а то й навіть усі договори на природокористування².

Одним із перших елементів договору, що ґрунтується на режимі влади і підпорядкування, виділив Б. В. Покровський³. Теоретичний аналіз правової природи, сутності, особливостей, елементів, функцій адміністратив-

¹ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина [та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 14.

¹ Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 22; Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – С. 153; Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2000. – С. 167; Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Костянтин Костянтинович Афанасьєв. – Х., 2002. – С. 11.

² Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1998. – С. 17; Тищенко С. В. Административный договор и его использование в деятельности органов власти в сфере охраны окружающей среды / С. В. Тищенко // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия : Право. – Н.Н. : Изд-во НГУ, 2000. – Вып. 1. – С. 199–204.

³ Договор в народном хозяйстве: вопросы общей теории / М. К. Сулейманов, Б. В. Покровский, В. А. Жакенов [и др.] ; отв. ред. М. К. Сулейманов. – Алма-Ата : Наука КазССР, 1987. – С. 140–145.

ного договору представлений у монографії кінця минулого століття А. В. Дьоміна¹. В останні роки адміністративні договори стали предметом багатьох досліджень українських науковців, у тому числі ґрунтового докторського дисертаційного дослідження Ж. В. Завальної². У системі правових відносин адміністративний договір посідає проміжне місце між адміністративним актом, який виражає одностороннє владне волевиявлення компетентного державного органу влади, і договором приватноправового характеру, заснованим на рівності сторін³. Поняття адміністративного договору було визначене прийнятим 2005 року Кодексом адміністративного судочинства України. Відповідно до п. 14 ст. 3 КАСУ адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди.

В адміністративній науці широко представлені теоретичні дослідження адміністративного договору, при цьому єдиний підхід до розуміння суті, ознак та системи адміністративних договорів відсутній. Базуючись на узагальненому аналізі ознак адміністративного договору, спробуємо спроектувати їх на договори використання природних ресурсів та визначити особливості і відмінності останніх.

1. Однією зі сторін адміністративного договору завжди є самостійний суб'єкт державної влади, наділений владними повноваженнями виконавчо-розпорядчого характеру¹. У договорах використання природних ресурсів стороною не завжди виступає суб'єкт владних повноважень, орган державної виконавчої влади. Наприклад, договори довгострокового тимчасового користування лісами укладаються між постійними лісокористувачами (як правило, це держлісгоспи) і тимчасовими користувачами, якими можуть бути будь-які юридичні і фізичні особи. Використання природних ресурсів передбачає укладення таких договорів як договори між користувачами мисливських угідь і власниками (користувачами) земельних ділянок; договори між підприємствами, установами та організаціями, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвіду-

¹ Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1998. – 93 с.

² Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Жанна Вікторівна Завальна. – Х., 2010. – 29 с.; Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Костянтин Костянтинівич Афанасьєв. – Х., 2002. – 19 с.; Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Сергій Сергійович Скворцов. – Х., 2005. – 26 с.

³ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – С. 287.

¹ Завальна Ж. Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика // Право України. – 2007. – № 3. – С. 138.

вальні роботи, та власниками землі тощо. За своєю суттю – це договори, спрямовані на регулювання відносин використання природних ресурсів, однак адміністративного характеру вони, однозначно, не мають.

2. Навіть якщо стороною в договорі (наприклад, в угоді про розподіл продукції) є державний орган, то він у цьому випадку реалізує не свою адміністративну правосуб'єктність, у рамках визначених законом функцій, а повноваження власника природних ресурсів. У наукових дослідженнях неодноразово наголошується на різноманітності договірних відносин, у які можуть вступати державні органи, однак не всі вони за своєю природою є адміністративно-правовими¹. Не можна погодитись з трактуванням системи адміністративних договорів, представлених у науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства за редакцією Р. А. Куйбіди. Його автори вважають адміністративними договорами всі договори, які укладаються суб'єктом, наділеним владними управлінськими функціями, на основі законодавства для виконання його повноважень, крім: 1) договорів на закупівлю товарів, робіт, послуг для потреб самого суб'єкта владних повноважень; 2) договорів про розпорядження майном, яке знаходиться на балансі суб'єкта владних повноважень; 3) контрактів з керівниками підприємств, установ, організацій, що знаходяться в державній або комунальній власності².

3. Досить часто при визначенні особливостей адміністративного договору в літературі вказується на певну нерівність, диспропорцію між сторонами, пов'язану з володінням з боку державного органу владними повноваженнями. Однак у договорах природокористування державний орган, наділений владними повноваженнями, визнає іншу сторону рівною йому з приводу реалізації конкретного інтересу, що спонукає їх до вступу в договірні відносини. Таке визнання необхідне для забезпечення саморегуляції, представлення та захисту інтересів природокористувача. Там, де немає формальної рівності сторін, не може бути договірної форми. З цих позицій перегляду потребує угода про умови користування надрами, яка, зважаючи на закріплені на сьогоднішній день положення законодавства, фактично фіксує односторонні зобов'язання надрокористувача, які впливають із закону та спеціального дозволу на користування надрами.

4. Носій державної влади як сторона адміністративного договору, реалізуючи свої управлінські повноваження, має право на вчинення в односторонньому порядку розпорядчих дій стосовно іншого учасника дого-

¹ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – С. 172; Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін / М. А. Бояринцева // Вісник Вищої Ради юстиції. – 2011. – № 2 (6). – С. 79–94.

² Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – Вид. 2-ге, допов. – К. : Юстініан, 2009. – С. 65–66.

вору. Обмеження свободи договору притаманне і договорам, які опосередковують відносини природокористування. Але ці обмеження зумовлені не тим, що одна сторона має владні повноваження (не особливостями сторони договору), а особливостями об'єкта – природних об'єктів та ресурсів. Характерною особливістю договорів використання природних ресурсів є встановлення екологічних обмежень, які означають неможливість чи усічений характер користування природними об'єктами і здійснення господарської діяльності. Важлива група обмежень, пов'язана із забезпеченням інтересів третіх осіб – загальних природокористувачів у вільному доступі до природних об'єктів.

5. Адміністративний договір належить до сфери управлінської діяльності, а його предметом вважаються дії, що становлять предмет діяльності відповідних органів у межах їх компетенції, викликають юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління¹. На переконання Ж. В. Завальної, адміністративними договорами є договори, які укладаються між суб'єктами з владними повноваженнями та предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними². Предметом адміністративного договору вважаються дії, що становлять предмет діяльності відповідних органів у межах їх компетенції, викликають юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, як правило, задоволення публічного чи державного інтересу. Предмет договорів використання природних ресурсів не пов'язаний з публічним управлінням. Його становлять дії, пов'язані з експлуатацією, господарським використанням особливого об'єкта – природного ресурсу, його частини чи корисного елемента, властивості. Ці договори фіксують передачу частини природного ресурсу в користування конкретному суб'єкту та/або визначають умови, деталізують порядок використання природних ресурсів.

6. В механізмі правового регулювання договори виступають юридичними фактами (або елементами складних юридичних складів), які породжують виникнення відповідних відносин. Як зазначає О. П. Рябченко, правова природа адміністративних договорів зумовлена тим, що вони виникають у тих сферах суспільного життя, де складаються адміністративно-правові відносини¹. Договори, що укладаються у сфері використання

¹ Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Жанна Вікторівна Завальна. – Х., 2010. – С. 13.

² Там само. – С. 20.

¹ Рябченко О. П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу / О. П. Рябченко // Юрист України. – 2011. – № 1 (14). – С. 9.

природних ресурсів, спрямовані на виникнення не адміністративних (управлінських) відносин, а відносин використання, господарського освоєння, експлуатації корисних властивостей природних ресурсів, а відповідно підпадають під дію природноресурсового права.

7. Для адміністративного договору притаманна особлива мета – задоволення публічного інтересу, досягнення публічного блага¹, а договори використання природних ресурсів покликані в кінцевому рахунку забезпечити, стимулювати ефективно природокористування, яке не заподіювало би шкоду довкіллю, враховувало суспільні екологічні інтереси (прояв публічного інтересу) та, одночасно, сприяло задоволенню господарських, виробничих інтересів конкретних господарюючих суб'єктів (приватний інтерес). Одним із проявів цінності договору у відносинах використання природних ресурсів є можливість з його допомогою поєднати, узгодити інтереси держави і природокористувача.

У російській еколого-правовій науковій літературі набула поширення концепція публічно-правової природи договорів природокористування. Детальне її обґрунтування здійснено в дисертаційному дослідженні Д. В. Хаустова². На таке розуміння договорів на природокористування і охорону навколишнього середовища вказується і в працях М. М. Бринчука¹. Д. В. Василевська, аналізуючи відносини надрокористування та договори в цій сфері, вважає, що «публічно-правова природа договору стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обороті, є сучасною формою побудови відносин між державою та інвестором. Цей тип відносин дає можливість, з одної сторони, забезпечити виконання державою своїх публічних функцій, а з іншої, доповнити публічно-правову складову приватно-правовими елементами з метою підвищення інвестиційної привабливості діяльності в сфері надрокористування»².

Д. В. Хаустов виводить загальне поняття публічно-правового договору, який, на його переконання, присутній у всіх публічно-правових галузях: адміністративному, муніципальному, конституційному, фінансовому, земельному, екологічному, митному праві та інших галузях: «Публічно-правовий договір як особливий інструмент державного регулювання при-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. – Т. 1 : Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – С. 292; Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 22.

² Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Дмитрий Викторович Хаустов. – М., 2003. – 25 с.

¹ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – С. 247; Бринчук М. М. Так существует ли эколого-правовая ответственность? / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 20.

² Василевская Д. В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика : монография / Д. В. Василевская. – М. : ООО «Издательство Нестор Академик», 2007. – С. 275.

родокористування являє собою юридичний зв'язок організаційно-регулятивного характеру, сформований на основі норм владного змісту і пов'язаний із досягненням соціально значущих результатів, якщо хоча б один його учасник є суб'єктом права з публічними повноваженнями. Даний юридичний зв'язок існує у формі правового акту – угоди, що являє собою правовий спосіб організації зв'язків його учасників шляхом встановлення взаємних зобов'язань, підкріплених державно-владним примусом»¹. Ознаками публічно-правового договору науковець вважає такі: поєднання адміністративних і дозвільних засад; обмеження цивільно-правового принципу свободи договору; застосування в обов'язковому порядку типової форми; опосередкування договором відносин, пов'язаних з державно-владною діяльністю; участь у ролі одної зі сторін суб'єкта публічного права; регулювання спеціальним, а не цивільно-правовим законодавством; спрямованість на досягнення не тільки особистої підприємницької мети, а й суспільних (публічних) інтересів; нетоварний (немайновий) характер договорів; ширший перелік обов'язкових умов; особливий зміст; наявність у публічно-правовій сторони (держави) певних переваг владного характеру; формально-юридична рівність сторін; певною мірою еквівалентний характер зобов'язань і взаємна відповідальність сторін². У літературі наголошується на тому, що «публічний характер договірним відносинам надає присутність у них як однієї зі сторін суб'єкта публічного права, яка володіє стосовно іншої сторони договору певними повноваженнями владного характеру»¹. Названі характеристики та їх специфічні прояви у договірних відносинах використання природних ресурсів уже були охарактеризовані в контексті аналізу цивільно-правової та адміністративної природи договорів.

Стосовно загальної теорії публічних договорів, то вона широко не представлена в науковій літературі українських дослідників, та і в сусідніх державах колишнього СРСР, що пов'язано в першу чергу з відсутністю доктринально сформованої концепції і розуміння публічного права загалом. Термін «публічне право» часто пов'язується з міжнародним правом у розумінні міжнародного публічного права, яке регулює взаємовідносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права². Поняттям «публічний договір» послуговується цивільне та господарське законо-

¹ Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Дмитрий Викторович Хаустов. – М., 2003. – С. 8.

² Хаустов Д. В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки / Д. В. Хаустов // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – 2006. – № 1. – С. 45–51.

¹ Клюкин Б. Д. О развитии договорной основы права пользования недрами / Б. Д. Клюкин // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 50.

² Міжнародне публічне право : підручник : у 3 т. / В. Ф. Антипенко, Л. Д. Тимченко, О. В. Беглий [та ін.] ; за заг. ред. В. Ф. Антипенка. – К. : НАУ, 2012. – Т. 1. – 420 с.; Міжнародне публічне право : підручник / В. М. Репецький, В. М. Лисик, М. М. Микієвич [та ін.] ; ред. В. М. Репецький. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2012. – 437 с.

давство в контексті ст. 633 Цивільного кодексу України та ч. 6 ст. 179 Господарського кодексу України стосовно договорів у сфері підприємницької діяльності, де є економічна нерівність сторін, що вимагає встановлення додаткових правових гарантій для більш слабкої сторони – споживача¹. Відомий російський науковець Ю. А. Тихомиров у своєму академічному підручнику «Публічне право» виділяє специфічні риси та види публічно-правових договорів, до яких належать установчі договори; компетенційно-розмежувальні угоди; угоди про делегування повноважень; програмно-політичні договори про дружбу та співробітництво; функціонально-управлінські угоди; договори між державними та недержавними структурами; договори про громадянську згоду; міжнародні договори². На думку Л. А. Морозової, за своєю юридичною природою договори публічно-правового характеру займають місце, близьке до нормативно-правових актів, фактично доповнюють, конкретизують діюче законодавство, а в деяких випадках служать засобом заповнення прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин³.

Виокремлення публічно-правового договору і належність до нього договорів використання природних ресурсів є достатньо умовним і може використовуватись у контексті розмежування публічного і приватного права. А. К. Соколова, вказуючи на публічно-правову природу договорів оренди об'єктів рослинного світу, що проявляється в особливостях їх правового регулювання, наголошує, що вони мають публічно-правовий, а не приватно-правовий характер¹. Визнаючи право на існування категорії публічно-правового договору, не слід протиставляти його цивільно-правовим договорам.

Українське законодавство закріплює, як було проаналізовано, різні договірні форми регулювання відносин використання природних ресурсів. Сьогодні можна констатувати відсутність в Україні єдиного концептуального підходу до застосування договірних механізмів у відносинах природокористування та їх єдиної правової природи. Спеціальне регулювання порядку укладення та змісту цих договорів (угод) нормами природноресурсового права є недостатнім, містить суперечності, не враховує комплексність природноресурсових відносин та потребує суттєвого вдосконалення. Намагаючись до кінця «в чистому вигляді» представити правову природу договорів на використання природних ресурсів, довелося б досліджувати питому вагу в них тих чи інших галузевих елементів, що достат-

¹ Дрішлюк В. І. Публічний договір (цивільно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Володимир Іванович Дрішлюк. – К., 2007. – С. 9.

² Тихомиров Ю. А. Публічне право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 184.

³ Морозова Л. А. Договір в публічному праві: юридическая природа, особенности, классификация / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 15.

¹ Соколова А. К. Правові питання орендного користування об'єктами рослинного світу / А. К. Соколова // Державне будівництво і місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 137.

ньо складно, а в більшості випадків і неможливо. У такому варіанті можна представляти договори оренди водних об'єктів, договори довгострокового тимчасового користування лісами, угоди про розподіл продукції природноресурсовими договорами з переважанням цивільно-правових елементів, а, наприклад, угоду про умови користування надрами – як природноресурсовий договір адміністративного характеру. Природноресурсові договори виступають формою регулювання відносин використання природних ресурсів, у яких поєднані приватні і публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних інтересів, а також норм різної галузевої належності на основі природноресурсової специфіки, визначеної нормами екологічного, зокрема, природноресурсового права¹. Об'єктивною підставою виокремлення групи договорів використання природних ресурсів є процеси функціональної правової спеціалізації, які супроводжуються деталізацією та конкретизацією предмета правового регулювання, а також формуванням системи спеціальних галузевих правових засобів, що використовуються в межах відповідної галузі.

В. В. Носік, аналізуючи різні підходи до співвідношення цивільного законодавства із земельним, природоресурсним, екологічним, підтверджує те, що в доктрині цивільного права і в земельно-еколого-правовій науці не заперечується той факт, що в сучасних умовах відбувається зміна суті і характеру земельних, природоресурсних та екологічних суспільних відносин з виключно публічних на приватно-публічні, що зумовлює до необхідності розробки адекватного механізму їх правового регулювання з використанням елементів, принципів, методів приватного права відповідно до Конституції України¹. Безумовна цінність цивільного права полягає в тому, що саме його норми є основою конструкції договорів різних видів, закріплюють загальні положення, пов'язані з визнанням недійсними, забезпеченням, виконанням договорів, однак специфіка використання природних ресурсів, яка повинна відображатись у змісті договорів, у встановленні прав і обов'язків, порядку і способів відшкодування шкоди тощо, має визначатись нормами природноресурсового права. Субсидіарне застосування норм цивільного права є необхідним, однак таке застосування не змінює правову сутність і правовий режим договорів використання природних ресурсів. У цьому плані хочеться підтримати думку російського цивіліста М. Ф. Казанцева, що для поділу правових договорів за їх галузевим режимом мають значення норми тільки тих галузей, які поширюються на даний договір безпосередньо. Якщо норми будь-якої галузі застосову-

¹ Кобецька Н. Р. Особливості та правова природа договорів на використання природних ресурсів / Н. Р. Кобецька // Університетські наукові записки : часопис Хмельницького університету управління та права. – 2010. – № 1 (33). – С. 94.

¹ Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Т. 3 : Цивільно-правові науки. Приватне право / за ред. Н. С. Кузнецової. – Х. : Право, 2008. – С. 617–618.

ються до даного договору субсидіарно або за аналогією, то такі норми не впливають на його галузеву належність¹.

Договори використання природних ресурсів характеризуються спеціальним (галузевим) природоресурсним правовим режимом, що містить норми, які визначають порядок укладення, дії, зміни, припинення, а також форму і зміст договору, з субсидіарним застосуванням цивільно-правових норм. Основним призначенням і сутністю цієї групи договорів є регулювання умов використання природних ресурсів. Загальною метою договір-ного регулювання в цій сфері є стимулювання активного природоко-ристування, яке одночасно не заподіювало б шкоду довкіллю, враховувало б суспільні екологічні інтереси, а також господарські інтереси природоко-ристувача. За договором використання природних ресурсів (договором природокористування) одна сторона надає іншій стороні (природокорис-тувачу) відповідну ділянку природного об'єкта для здійснення визначе-ного виду використання природного ресурсу, а друга сторона (природоко-ристувач) забезпечує використання наданого природного ресурсу відпо-відно до визначеної мети та з дотриманням встановлених умов. Договори використання природних ресурсів є формою узгодження суспільних (пуб-лічних) екологічних інтересів та особистих господарських природоресурс-них інтересів природокористувачів, характеризуються власною специфі-кою, визначеною нормами природоресурсного права, опосередковують діяльність сторін договору, що проявляється в розумному, раціональному, ефективному, екологічно стабільному і безпечному використанні при-родних ресурсів для здійснення господарської діяльності (експлуатації та вилучення корисних властивостей природних ресурсів).

Виявити істотні риси, властивості, дослідити суть та цілі використан-ня певного правового засобу, зокрема договору, в механізмі правового регулювання дає можливість характеристика функцій договору. Функціо-нальний аналіз договорів сприяє глибшому розумінню поняття та сутності самого договору через виявлення безпосереднього його впливу на інші об'єкти і явища; баченню його практичного призначення і цінності в пра-вовому регулюванні; розкриттю механізму його дії; обґрунтуванню пропо-зицій щодо подальшого вдосконалення та підвищення ефективності регу-лювання суспільних відносин. Слід підтримати виведені в наукових до-слідженнях основні загальні риси, що характеризують функції договору:

1. Функції договору мають комплексний, синтезуючий характер. Вони ніколи не ототожнюються і не можуть ототожнюватися з самою діяль-ністю учасників або окремими аспектами застосування договору. Зміст

¹ Казанцев М. Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михаил Федорович Казанцев. – Екате-ринбург, 2008. – С. 16.

кожної функції складається з безлічі однорідних і однопорядкових аспектів реалізації договору.

2. За своїм характером, змістом і призначенням функції ніколи не бувають нейтральними. Вони завжди виражають і відображають сутність та зміст конкретного договору. У них незмінно виявляється та реальна і орієнтована роль, яку виконує договір у процесі вирішення поставлених завдань сторонами договору.

3. У функціях договору простежується прямий зв'язок не тільки з сутністю і змістом договору, але і з його безпосередніми, що стоять перед ним на тому чи іншому етапі його розвитку, основними цілями і завданнями. Характер функцій визначається не тільки сутністю і призначенням, але й особливостями цілей і завдань, які стоять перед ним¹.

До розуміння функцій договору в юридичній літературі підходять з різних позицій. На думку О. О. Красавчикова, функції договору – це не форма (вираження, прояв), а певний вид дії (впливу) названого юридичного факту на суспільні відносини². В. Г. Олюха визначає функції договору у значенні юридичного факту і в значенні правовідносин. Він пропонує таке визначення функцій цивільно-правового договору як правовідносин: функції цивільно-правового договору – зумовлені станом економічного розвитку позитивні, динамічні, різноманітного характеру напрями дії (впливу цього юридичного акту) на відповідні суспільні відносини. Функції цивільно-правового договору, що розуміється як юридичний факт, – це зумовлені станом економічного розвитку позитивні, статичні, тільки йому властиві напрями дії (впливу цього юридичного акту) на відповідні суспільні відносини¹. О. А. Беляневич досліджує функції на окремих стадіях договору: на стадії виникнення прав та обов'язків (правовідносин) договір виконує функцію первинно-утворюючого юридичного факту, на стадії реалізації норм права, а також суб'єктивних прав та обов'язків найбільш повно розкривається сутність договору як зобов'язання, його програмно-координаційні та регулятивні властивості². В. С. Щербина визначає функції господарського договору як передбачені або санкціоновані законом регулятивні властивості його як юридичного акта, завдяки яким врегульовуються відповідні господарські відносини³. Отже, функції договорів

¹ Коломенская Е. В. Функциональный подход к исследованию договора / Е. В. Коломенская // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 112.

² Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права. Избранные труды : в 2 т. / О. А. Красавчиков. – М. : Статут, 2005. – Т. 2. – С. 283.

¹ Олюха В. Г. Цивільно-правовий договір: поняття, функції та система : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Віталій Георгійович Олюха. – К., 2003. – С. 14.

² Беляневич О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Олена Анатоліївна Беляневич. – К., 2006. – С. 12.

³ Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – 5-те вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 286.

використання природних ресурсів відображають основні напрямки їх впливу на відносини використання і охорони природних ресурсів.

Система і різновиди функцій договорів у цивільному, адміністративному, господарському праві детально проаналізована на рівні дисертаційних, монографічних, навчальних публікацій¹. У рамках еколого-правових досліджень М. В. Краснова вказує, що основною функцією еколого-правових договорів є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища, захист екологічних прав і законних інтересів людини від забруднення антропогенним впливом навколишнього природного середовища². Однак тут сформульована, швидше за все, основна мета договору, яку не слід ототожнювати з функціями. Мета відображає кінцевий бажаний результат, який досягається шляхом реалізації правових приписів та використання і поєднання різних правових засобів.

На основі системного аналізу наукових досліджень, нормативно-правових актів та з урахуванням специфіки договірної регулювання відносин природокористування можна виокремити такі основні функції договорів використання природних ресурсів:

1. Регулятивна. Базується на тому, що договір виступає індивідуальним регулятором суспільних відносин. Використання договору дає можливість оперативно відреагувати на суспільно-політичні і економічні зміни, врахувати оновлені відносини, впорядкувати їх. Її основним проявом можна виділити функцію саморегуляції, яка полягає в тому, що договір надає сторонам право на власний розсуд врегульовувати свої відносини, визначати права і обов'язки в рамках, встановлених законом. Н. С. Кузнецова вказує, що договір відрізняється від інших юридичних фактів тим, що він не тільки дає підстави для застосування тієї чи іншої норми права до конкретного випадку і для виникнення, зміни або припинення конкретного правовідношення, а й безпосередньо регулює поведінку сторін, визначає права і обов'язки учасників утворюваного ним правовідношення¹. Як обґрунтовується в наукових дослідженнях, формами прояву регулятивного впливу договору є, зокрема, встановлення (виникнення) договірної правовідношення, зміна змісту і припинення договірної правовідношен-

¹ Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 68; Скворцов С. С. Місце і функції адміністративного договору як засобу управлінської діяльності в державному управлінні / С. С. Скворцов // Правова держава. – 2005. – № 8. – С. 79–81; Примак Т. К. Институт договора: теоретико-правовые вопросы : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / Татьяна Клавдиевна Примак. – М., 2009. – С. 35–43.

² Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 38.

¹ Кузнецова Н. С. Договір у механізмі регулювання цивільно-правових відносин / Н. С. Кузнецова // Право України. – 2012. – № 9. – С. 14.

ня, зміна суб'єктного складу договору (договірному правовідношенню), визнання і підтвердження права (правовідношенню), усунення спірності (невизначеності) в договірному правовідношенні¹. Одночасно особливістю договорів використання природних ресурсів є певне обмеження свободи договору та можливостей сторін самостійно визначати свою поведінку.

2. Узгоджувальна (інтегрувальна). Ця функція найбільш яскраво відображає сутність і переваги використання договірної форми регулювання в традиційно публічній, імперативній екологічній (природоресурсній) галузі. Саме інститут природоресурсних договірних відносин здатний значною мірою згладити імперативні регулятори поведінки, притаманні сучасному екологічному (природоресурсному) праву, забезпечити узгодження дій та врахування суспільних (публічних) екологічних інтересів і приватних господарських інтересів природокористувача. Таке узгодження інтересів відбувається при визначенні прав і обов'язків сторін, умов здійснення природокористування, організаційно-технічних вимог до технологічних процесів і функцій, порядку проведення розрахунків тощо.

3. Конкретизувальна (деталізувальна). При укладенні договору відбувається конкретизація відносин, що забезпечує формальну чіткість, визначеність і взаємність прав та обов'язків, їх гарантування і захист. У результаті укладення та належного оформлення договору відбувається точна фіксація волі сторін, що досягли згоди з приводу умов, на яких він був укладений, а значить, і тих прав та обов'язків, які виникли на основі даного конкретного договору. Як підкреслює В. В. Луць, договір є індивідуальним правовим актом, у якому абстрактна модель стосунків осіб, окреслена в загальних рисах у законі, наповнюється конкретним змістом, набуває своєї «плоті» і «крові». Ось чому в договорі немає потреби дублювати положення, які є звичайними і передбачені у відповідних нормативних актах, оскільки сторони повинні керуватись ними незалежно від того, чи включені вони в договір, чи ні¹. Основною проблемою договірної практики регулювання відносин використання природних ресурсів є надто загальний характер договорів, які укладаються на підставі типових (примірних) форм. Останні ж, своєю чергою, відображають лише імперативні приписи законодавства і не окреслюють можливі варіанти регулювання поведінки, фактично не передбачають можливості індивідуалізації зобов'язань сторін, враховуючи конкретні умов.

¹ Казанцев М. Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 / Михаил Федорович Казанцев. – Екатеринбург, 2008. – С. 8–9.

¹ Луць В. В. До питання про сутність і зміст цивільно-правового договору / В. В. Луць // Володимир Васильович Луць. Служу пером своїй Вітчизні. Вибрані праці. До 80-річчя від дня народження та 50-річчя науково-педагогічної і громадської діяльності / відп. ред. А. В. Луць. – К. : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. – С. 300–301.

4. Гарантійна (забезпечувальна). Добровільність прийняття на себе зобов'язань по договору є об'єктивною гарантією їх належного виконання. Сторони договору встановлюють обов'язкові одне для одного вимоги, які регламентують, зокрема, критерії належного виконання умов договору. У названій функції виражається правовстановлюючий характер договору, шляхом надання майбутнім діям статусу договірних умов створюється обов'язковість їх виконання сторонами договору. Особливість природоресурсних договорів полягає в тому, що контроль за виконанням договору здійснює не лише друга сторона, а й компетентні державні органи відповідно до встановленого законодавством порядку. З метою забезпечення інтересів природокористувача в договорі повинні бути чітко прописані гарантії від необґрунтованих змін законодавства, чіткі і вичерпні підстави припинення договору, положення, які обмежують відповідальність користувача за попередню шкоду об'єктам, засоби захисту прав та форми звернення.

5. Стимулювальна. Обов'язки та забезпечувальні засоби, погоджені сторонами і відображені в договорі, спонукають їх до належного виконання договору, мобілізують їх на досягнення відповідного правового результату. Кожен договір передбачає можливість застосування крім заходів відповідальності, встановлених законом, заходів договірної відповідальності. При укладенні договору сторони мають право встановлювати, зокрема, спосіб забезпечення виконання договірних зобов'язань, визначати розмір відповідальності за порушення зобов'язання. Сторони наперед обумовлюють способи власного захисту з урахуванням передбачених законом способів, пристосовуючи їх до конкретних відносин, і цим самим підсилюють їх цілеспрямований вплив через закріплені в договорі права, обов'язки і відповідальність. Однак договори використання природних ресурсів, що укладаються сьогодні, таких заходів договірної відповідальності, відмінних від закріплених законодавством, не прописують.

6. Інформативна. Договори є джерелом екологічної інформації як безпосередньо для сторін договору, в першу чергу природокористувача, так і для інших суб'єктів. На відміну від адміністративних актів, інформація щодо змісту яких доходить зверху, через ієрархічну систему органів, то тут сторона – природокористувач, підписуючи договір, відразу ж знайомиться з необхідною інформацією про його умови та характеристики предмета. Як зазначається в ч. 4 ст. 8 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» невід'ємною частиною угоди про розподіл продукції є додатки, на які сторони посилаються в тексті угоди, зокрема вичерпний перелік встановлених правил, норм, стандартів ведення робіт, пов'язаних із користуванням надрами, охороною довкілля, використанням і переробкою мінеральної сировини, розрахунки, плани, переліки, програми, табли-

ці тощо, а в разі потреби – висновки експертів (акти експертиз), науковців і фахівців, залучених до розроблення проекту угоди. Крім цього, як зазначається в літературі, договори слугують джерелом екологічної інформації, забезпечують збір, накопичення і розповсюдження інформації про масштаби та межі екологічно значимої діяльності, про стан довкілля в місцях її здійснення, про заходи з охорони і відновлення природних об'єктів тощо¹.

Крім названих загального характеру функцій, можна виділити ще кілька особливих функцій, пов'язаних з специфікою договорів, які опосередковують сферу природокористування.

1. Функція подолання нерівності суб'єктів природноресурсових відносин. Договірне регулювання завжди передбачає формальну рівність, партнерство, співробітництво сторін. Навіть при суттєвому обмеженні свободи договору природноресурсним законодавством держава та її органи, вступаючи в договірні відносини, урівнюються в договірних зобов'язаннях з природокористувачами, приймаючи на себе відповідні обов'язки, підпадаючи під дію договірних санкцій.

2. Функція закріплення необхідних для держави правових зв'язків і відносин полягає в тому, що певні договори забезпечують встановлення зв'язків, необхідних і значущих для держави. Як зазначає М. В. Краснова, реалізуючи повноваження основного власника на природні ресурси, держава, шляхом визначення в правових нормах, встановлює найбільш оптимальні умови їх використання, в тому числі договірні умови¹. Більшість договорів використання укладаються на основі прямої вказівки закону. Цим самим держава спрямовує приватних суб'єктів-природокористувачів на ті чи інші форми та умови здійснення ними діяльності, встановлення відносин з іншими суб'єктами. Наприклад, договірний порядок здійснення тимчасового довгострокового користування лісами формує систему взаємовідносин між державними органами, постійними та тимчасовими лісокористувачами.

3. Функція встановлення конкретного правового режиму використання природних ресурсів. Той чи інший конкретний договір відіграє роль елемента загальної структури правового природноресурсового режиму. Закріплюючи у своєму змісті відповідні договірні зв'язки, порядок взаємовідносин сторін, умови і процедуру здійснення використання природних ресурсів, договір цим самим закріплює та формує особливий правовий режим використання даного природного ресурсу. Це яскраво проявляється-

¹ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – С. 38; Бринчук М. М. Концепція розвитку екологічного законодавства Російської Федерації / М. М. Бринчук. – СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. – С. 134.

¹ Краснова М. Юридичні засади договорів в екологічному праві / М. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 85. – С. 7.

ся, зокрема, в угодах про розподіл продукції, які закріплюють фактично індивідуальні правові режими надрокористування.

Реалізація в комплексі названих вище функцій договорів використання природних ресурсів визначає цінність відповідних правових інструментів, дає можливість виявити ефективність використання договірної форми в тих чи інших відносинах та спрямувати зусилля на вдосконалення еколого-природноресурсного правового регулювання.

Розділ 4

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНО-ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Сьогодні в екологічному праві України існує складна система регулювання відносин спеціального природокористування, яка поєднує різні, по-суті протилежні, способи регулювання: адміністративні і цивільно-правові. Основними правовими засобами, формами такого регулювання на етапі набуття права використання природних ресурсів та в процесі його реалізації виступають документи дозвільного характеру та різноманітні договірні конструкції. Дозволи і договори в механізмі правового регулювання відносин використання природних ресурсів, з однієї сторони, виконують роль юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення відносин спеціального природокористування, а з іншої, виступають формами регулювання відповідних відносин, зокрема, визначають, конкретизують права та обов'язки природокористувачів, встановлюють умови і порядок здійснення природокористування.

Договори використання природних ресурсів передбачають деталізоване регулювання процесу використання природних ресурсів, спрямованого на задоволення виробничо-господарських, економічних, споживацьких інтересів природокористувачів, конкретизують індивідуальні умови використання природних об'єктів, встановлюють детальний порядок експлуатації, освоєння природних компонентів довкілля. Тривалий час договори взагалі не визнавалися як регулятори природоресурсних відносин. Як зазначав Ю. О. Вовк в одному з перших підручників з правової охорони природи, «договір не розглядається законом як підстава виникнення природокористування. За своєю природою договір як угода сторін не має нічого спільного з розпорядчими актами держави. Однак договірна форма може використовуватися для уточнення прав і обов'язків природокористувачів, але тільки після винесення рішення, постанови про надання природного об'єкта в користування і в суворій відповідності з ними»¹. Щоправда, вже в 90-х роках ХХ ст. в одній із фундаментальних монографій була озвучена пропозиція необхідності значного розширення договірного регулювання відносин природокористування як такого, що добре узго-

¹ Вовк Ю. А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды : учебное пособие. Общая часть. / Вовк Ю. О. // Вибрані праці / Вовк Юліан Олександрович ; упоряд. А. П. Гетьман, М. В. Шульга ; відп. ред.. М. В. Шульга. – Х. : Юрайт, 2013. – С. 624.

джується з демократизацією управління господарським життям¹. Характеризуючи сучасний стан правового регулювання відносин використання природних ресурсів, В. М. Єрмоленко зазначає, що відносини природокористування потребують переважно диспозитивних регулятивних засад, які базуються на позитивних зобов'язуваннях і стимулах, а також обмеженому застосуванні дозвільних способів при наданні дозволів на спеціальне природокористування². М. В. Краснова, аналізуючи Стратегію державної екологічної політики України, робить висновок, що остання визначає можливості подальшого вдосконалення договірної регулювання екологічних правовідносин з метою забезпечення паритету публічних та приватних інтересів, нинішніх та майбутніх поколінь людей у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки³.

Дозволи є засобом прямого адміністративного впливу на суб'єкта відповідних відносин, які зобов'язують його діяти відповідним чином. Дозвільні документи, що видаються за підсумками попередньої оцінки можливостей суб'єкта здійснювати конкретний вид природокористування, засвідчують здатність та надають право на його здійснення, закріплюючи цим самим спеціальну правосуб'єктність природокористувача⁴. Як зазначалося вище, об'єктивні особливості природних об'єктів (ресурсів), господарсько-виробничих процесів їх використання зумовлюють необхідність застосування адміністративно-правових механізмів регулювання, серед яких важливу роль відіграють дозвільні процедури. Безумовна цінність дозвільного регулювання визначається його метою та завданнями, спрямованими на забезпечення екологічної безпеки господарського освоєння природних ресурсів, запобігання проявам негативного впливу на природні об'єкти, безконтрольного необґрунтованого використання елементів природи, здійснення фіксації, обліку суб'єктів, видів, меж використання природних ресурсів.

Сучасний етап реформування дозвільних механізмів спрямований на забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду

¹ Право природопользования в СССР / Краснов Н. И., Аксененок Г. А., Башмаков Г. С. [и др.] ; отв. ред. И. А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – С. 71.

² Єрмоленко В. Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природоресурсного права / В. Єрмоленко // Право України. – 2010. – № 6. – С. 150.

³ Краснова М. В. Науково-правові питання договірних засад та положення Стратегії державної екологічної політики України / М. В. Краснова // Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / ред. кол. : В. І. Андрущак [та ін.]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 69.

⁴ Кобецька Н. Р. Дозволи і договори в механізмі правового регулювання природокористування / Н. Р. Кобецька // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип. 71. – Одеса : Юридична література, 2014. – С. 245.

звернень фізичних і юридичних осіб для отримання документів дозвільного характеру; сприяння чіткому виконанню функцій та повноважень органів і посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності; протидію зловживанням владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом детального регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами дозвільних правовідносин. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. самотійне місце займають зобов'язання, спрямовані на вдосконалення ліцензійних (дозвільних) процедур, закріплюються вимоги до них. Зокрема, в ст. 105 Угоди встановлено: «1. Процедури ліцензування та формальності повинні бути чіткими, оприлюдненими заздалегідь і гарантувати заявникам, що їхню заяву буде розглянуто об'єктивно і неупереджено. 2. Процедури ліцензування та формальності повинні бути якомога більш простими і не повинні надмірно ускладнювати або затримувати надання послуг. Будь-яка плата за ліцензування, яка може стягуватися із заявників за розгляд заяв, має бути обґрунтованою і пропорційною вартості зазначених процедур ліцензування». Одним з першочергових пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої указом Президента України від 12.01.2015 р. – документу, який визначає напрямки та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, визначена дерегуляція та розвиток підприємництва. В ній, зокрема, передбачено завдання скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності.

Питання вдосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища піднімається і в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., схвалених Закони України від 21.12.2010 р. П. 4.3 р. 4 Стратегії закріплює необхідність встановлення науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища. У цьому контексті дієвим превентивним засобом, що може значно зменшити ризики порушення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування, є принцип «найкращих доступних технологій без надмірних витрат». А. С. Євстігнєєв, аналізуючи механізми реалізації принципу «найкращих доступних технологій без надмірних витрат» під час видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні, робить висновок, що його запровадження може забезпечити виконання основної функції права екологічної безпеки у сучасних умовах – попередження можливих порушень екологічної безпеки при спеціальному використанні земель, вод, надр, лісів тощо. Основ-

не місце у такому попередженні має бути відведено стадії видачі відповідних дозвільних документів на здійснення певних видів використання названих ресурсів, що є екологічно небезпечними. На відміну від визначених ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» так званих екологічних нормативів (гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів), якими передбачаються певні вимоги щодо наслідків екологічно небезпечної діяльності, які часто неможливо відстежити та належним чином зафіксувати, найкращі доступні технології є вимогами щодо джерела небезпеки – відповідної діяльності, в нашому випадку – у сфері природокористування. Превентивний характер має передовсім нормативне регулювання щодо джерела негативного впливу (виду діяльності із природокористування), що унеможливує понаднормативні негативні впливи на довкілля, а не з його наслідками, які настають уже після такого впливу (забруднення). При цьому зазначена перевірка здійснюється до видачі дозволу, а тому у випадку встановлення невідповідності планованої природокористувачем діяльності найкращим доступним технологіям, у видачі дозволу буде відмовлено до початку здійснення такої діяльності¹.

Процес удосконалення дозвільного регулювання охорони довкілля і використання природних ресурсів безпосередньо пов'язаний із вдосконаленням дозвільного регулювання господарської діяльності. Прийняття у 2005 році Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яким були визначені загальні вимоги до видачі документів дозвільного характеру, потягло за собою тривалий процес узгодження норм природоресурсного законодавства з вимогами вищеназваного акту. Така уніфікація мала на меті забезпечення єдності підходів до дозвільних процедур, закріплення чітких законодавчих вимог стосовно умов і порядку видачі дозволів, їх спрощення. Наступний етап реформування дозвільної системи пов'язаний із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». Варто звернути увагу на суттєві зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», схвалені Законами України від 9.04.2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру», від 13.05.2014 р. «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади», від 12.02.2015 р. «Про внесення

¹ Євстігнєєв А. С. Правові проблеми реалізації принципу ВАР при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні / А. С. Євстігнєєв // Часопис Київського університету права. – 2014. – Вип. 1. – С. 261.

змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)».

Так, Законом від 9.04.2014 р. внесені зміни до 38 законодавчих актів України та Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; скасовано 59 документів дозвільного характеру, що були включені до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та 27 документів дозвільного характеру, які не входили до Переліку, але необхідність їх отримання була встановлена іншими спеціальними законами; спрощена процедура їх надання, обмежена сфера застосування, збільшені терміни дії.

Положення даного Закону стосуються і дозвільних документів на здійснення використання природних ресурсів. Зокрема, було скасовано низку дозвільних документів, які засвідчували право на здійснення окремих видів природокористування (дозволи на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення, дозволи на спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення); вилучено значну кількість дозвільних документів, які були передбачені законодавством для використання альтернативних джерел енергії і суттєво ускладнювали процес освоєння нових, альтернативних джерел енергії – нетрадиційних та відновлюваних (дозвіл на виробництво електричної, теплової та механічної енергії з альтернативних джерел та її передачу і постачання, дозвіл на виробництво геотермальної енергії, дозвіл на розміщення обладнання, яке використовує сонячне випромінювання, вітер, хвилі морського прибою для створення об'єктів альтернативної енергетики, дозвіл на створення мереж для транспортування до споживачів енергії, виробленої з альтернативних джерел, дозвіл на підключення об'єктів усіх форм власності, що виробляють енергію з альтернативних джерел, до об'єднаної енергетичної системи України); скасовано також значну кількість дозволів, які носили додатковий, супутній характер (дозвіл на ввезення в Україну та вивезення за її межі об'єктів рослинного світу видів, занесених до Червоної книги України, дозвіл на ввезення в Україну та вивезення за її межі об'єктів тваринного світу видів, занесених до Червоної книги України, дозвіл на проведення спеціальних робіт із спорудження експлуатаційних свердловин на воду, дозвіл на використання тварин у видовищних заходах, у спорті, при організації дозвілля).

У результаті прийняття цього Закону спрощена процедура отримання дозволів основного характеру, шляхом скасування попередніх додаткових дозвільних процедур, так званих погоджень, які були віднесені до документів дозвільного характеру та видаються за встановленою процедурою. Важливою новацією прийнятого документа стало встановлення в більшості випадків такого порядку надання дозволів, коли орган, на який по-

кладено оформлення документа дозвільного характеру, здійснює всі необхідні дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі відповідного документа, без залучення суб'єкта господарювання (стосовно діючого раніше погодження видачі дозволів на спеціальне водокористування)¹.

Зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», внесені Законом від 13.05.2014 р. стосувались спрощення процедур оформлення та видачі дозволів. Ними остаточно визначений та деталізований принцип організаційної єдності, згідно з яким видача (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру суб'єктам господарювання здійснюється у встановленому законодавством порядку через дозвільний центр шляхом взаємодії державного адміністратора з представниками дозвільних органів – центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, місцевих та регіональних дозвільних органів, а також приведена у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги» процедура прийняття від суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи заяви про одержання (переоформлення, одержання дублікату, анулювання) документа дозвільного характеру державним адміністратором.

Водночас слід визнати, що основний акцент у процесі вдосконалення дозвільної системи як складової адміністративної, публічно-сервісної діяльності ставиться на її процедурні аспекти, залишаючи поза увагою більш суттєві положення. Комплексний аналіз нормативно-правового регулювання дозвільної системи в сфері використання природних ресурсів дає можливість виокремити ряд проблемних моментів, що впливають на ефективність правового регулювання.

Незважаючи на те, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановив необхідність закріплення дозвільних процедур (підстав видачі, відмови, анулювання дозволів, строку видачі, органу, який їх видає, тощо) виключно законами, сьогодні більшість питань щодо надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів врегульовано численними підзаконними актами. У системі нормативного регулювання названих відносин є акти загального, комплексного характеру (Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»); інтегровані галузеві акти (Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів); диференційовані спеціальні акти, які деталізують порядок видачі документів

¹ Kobetska Nadiia *Permits for the use of natural resources in Ukraine: present regulation, problems and perspectives* / Nadiia Kobetska // *Evropský politický a právní diskurz*. – 2015. – Svazek 2. – 2. vydání. – S. 226–227.

дозвільного характеру стосовно використання окремих природних ресурсів, як-то надр, вод, лісових ресурсів та ін. Зокрема, повною мірою дотримані вимоги щодо законодавчого регулювання дозвільних процедур в Законах України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (ст. 24), «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 9-1), Водному кодексі України (ст. 49), Лісовому кодексі України (ст. 69). Водночас, Закон України «Про Червону книгу України» містить лише відсилочну норму, що регулює питання надання дозволів: «Порядок видачі та форма дозволів на спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів Червоної книги України визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища» (ч. 3 ст. 19). Потребує відповідних доповнень у частині законодавчого встановлення дозвільної системи у відносинах надрокористування і Кодекс України про надра, про що неодноразово наголошувалося в літературі¹.

Як попередньо вказувалось, має місце велика кількість органів дозвільної системи, які видають дозволи. За своїм правовим статусом ці органи належать до різних ланок системи органів держави – місцевих органів виконавчої влади (обласні державні адміністрації у відносинах видачі дозволів на спеціальне водокористування), центральних органів виконавчої влади (Держгеонадра України щодо видачі спеціальних дозволів на користування надрами, Мінприроди України щодо видачі дозволів на спеціальне використання об'єктів Червоної книги України), їх територіальних підрозділів (територіальні органи Держлісагенства щодо спеціальних дозволів на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування). До дозвільних органів належать також органи місцевого самоврядування, зокрема, обласні ради, які видають дозволи на використання водних об'єктів місцевого значення. Суб'єктами видачі дозволів на здійснення природокористування можуть бути і не спеціально уповноважені органи, визначені ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Так, лісові квитки видаються власниками лісів або постійними лісокористувачами, а відстрільні картки – користувачами мисливських угідь, які не належать ні до органів виконавчої влади, ні до органів місцевого самоврядування. Неузгодженість у системі дозвільних органів пов'язана з недоліками формування системи центральних органів виконавчої влади в сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів. Адже сьогодні координацію природоресурсних відомств здійснюють різні міністерства (Держводагенство, Держгеонадра – Мінприроди Украї-

¹ Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : монографія / О. М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – С. 51–55.; Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Н. Р. Малишева [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 87.

ни, Держлісагенство, Держрибагенство – Міагрополітики України). Для забезпечення врахування екологічних охоронних вимог при використанні природних ресурсів у процедурі видачі дозволів повинно брати участь Міністерство екології та природних ресурсів України чи його органи на місцях, виступаючи в багатьох випадках основним суб'єктом їх видачі. У цьому контексті необґрунтованими вбачаються останні зміни до Водного кодексу України, якими ці органи усунуті від процесу видачі дозволів, а їх повноваження передані обласним державним адміністраціям і обласним радам.

У законодавстві також відсутній єдиний підхід до регулювання дозвільних процедур, розуміння їх правової природи, підпорядкування спільним принципам. Не завжди норми природоресурсного законодавства узгоджуються з приписами загального дозвільного регулювання.

У процесі аналізу особливостей дозвільних процедур у відносинах використання природних ресурсів вказувалось на віднесення видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) природоресурсних дозволів до адміністративних послуг органів виконавчої влади, які видаються через центри адміністративних послуг (Закони України «Про адміністративні послуги», «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри адміністративних послуг» тощо). Водночас відповідно до ч. 2 (п. 13) ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» його дія не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу. Своєю чергою у ч. 2 ст. 178 Цивільного кодексу України обмежено оборотоздатними об'єктами цивільних прав визначаються ті, що можуть належати лише певним учасникам обороту або перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом на підставі закону. Як вказується в науково-практичному коментарі до Цивільного кодексу України, спеціальні правила оборотоздатності ч. 3 ст. 178 встановлює для таких об'єктів, як земля й інші природні ресурси, їхній оборот допускається в тому обсязі й мірі, що передбачені законодавством про землю та інші природні ресурси¹. Але ж природоресурсні дозволи все-таки видаються через центри адміністративних послуг, тому п. 13 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» має бути переглянутий.

Аналіз п. 4.3-4.9 Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю, та порядок видачі ліцензій на добування мисливських

¹ Цивільний кодекс України : наук.-практ. комент. : із змінами та допов. станом на 26 березня 2010 р. / Харитонов Є. О. [та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Харитонova. – К. : Правова єдність, 2010. – С. 123.

тварин показує, що видача ліцензій як одного з видів спеціальних дозволів на добування мисливських тварин, віднесених до Переліку документів дозвільного характеру, теж не підпадає під правила дозвільної системи та інституту адміністративних послуг. Вони видаються мисливцям користувачами мисливських угідь у день проведення полювання до початку полювання з фіксацією їх реквізитів у спеціальному журналі, а не через центри адміністративних послуг, як цього вимагає дозвільне законодавство.

Особливо важливим є питання про встановлення меж дії дозвільного регулювання та підстав поширення його на ті чи інші об'єкти і види діяльності. Вважаємо, що застосування адміністративно-правового порядку надання дозволів повинного ґрунтуватись на відповідності відносин, на які він поширюється, загальним ознаки дозвільної системи та адміністративних дозвільних процедур. По-перше, дозвільна діяльність є видом адміністративної діяльності компетентних суб'єктів публічного управління, а тому неприйнятним є надання через центри адміністративних послуг, наприклад, лісових квитків, суб'єктами видачі яких виступають власники лісів чи постійні лісокористувачі (державні чи комунальні лісогосподарські підприємства), які не відносяться до системи управлінських органів. По-друге, дозвільні процедури, визначені сьогодні законодавством України, мало обтяжені додатковими умовами, правилами, вимогами і покликані спростити механізм надання суб'єктам права на здійснення тих чи інших дій. А відповідно, коло таких дій не повинно включати складні, господарські процеси, потенційно небезпечні для держави, суспільства, довкілля, як наприклад, видобування корисних копалин, промислове рибальство, промислова рубка деревини. Віднесення дозволів на право надкористування, спеціальне використання водних біоресурсів, заготівлю деревини до системи документів дозвільного характеру та підпорядкування процедурі надання дозволів через центри адміністративних послуг не забезпечить безпеку та контроль здійснення таких видів діяльності, а в кінцевому підсумку – належну ефективність застосування відповідних механізмів. Власне тому діюче законодавство, хоч і відносить, наприклад, спеціальні дозволи на користування надрами до системи документів дозвільного характеру, однак закріплює окремий порядок їх отримання. По-третє, адміністративно-дозвільний порядок надання дозволів прийнятний у ситуаціях, коли кількість дозвільних документів, які видаються, не обмежена, відсутня конкуренція, а отримання дозволів передбачає лише заявну процедуру, насамперед з метою забезпечення належного обліку і контролю відповідних дій суб'єктів. Не може бути застосовна процедура видачі документів дозвільного характеру через центри надання адміністративних послуг у разі, коли кількість дозволів, доступних для певного ви-

ду діяльності, обмежена внаслідок нестачі доступних природних ресурсів або технічного потенціалу.

Враховуючи проведенний аналіз правового режиму дозвільної системи і договірних форм використання природних ресурсів, сучасні тенденції правового регулювання та висловлені вище зауваження щодо суті дозволів і дозвільних процедур, доцільно передбачити в перспективі розширення договірного регулювання відносин використання природних ресурсів. Зокрема, обґрунтовано замінити надання дозволу укладенням договору у випадках господарсько-промислового освоєння природних ресурсів. Такими видами є, наприклад, геологічне вивчення і видобування корисних копалин, промислове рибальство, промислова рубка лісу (рубки головного користування). З точки зору Д. В. Хаустова, договір слід застосовувати у випадках здійснення тривалого процесу природокористування, де треба детально регламентувати зобов'язання сторін; дозвільний документ можливий при разовому (короткостроковому) користуванні, де нема необхідності регламентувати відносини¹. Казахстан ще з 1999 року вибрав контрактну систему надання надр у користування. При цьому, як підкреслюють науковці, те, що держава є виключним власником надр, не викликає сумнівів, як і те, що тільки держава має право розпоряджатися надрами. Однак шляхи та способи цього розпорядження можуть бути різні². Широкого застосування договірні форми регулювання використання природних ресурсів набули відповідно до законодавства Республіки Білорусь³.

Переваги та особливості договірної форми природоресурсного регулювання докладно виведені в розділі 3.1. Саме договірне регулювання в названих вище випадках забезпечить ефективне поєднання та баланс суспільних (публічних) екологічних інтересів і приватних господарських інтересів природокористувачів, формальну чіткість, визначеність і взаємність прав та обов'язків держави і господарюючого суб'єкта, їх гарантування та захист. Так, перехід до договірних форм регулювання у відносинах надрокористування усуне суперечність між сутністю адміністративно-дозвільної системи та дозвільної системи надрокористування, позбавить формального малорегулятивного характеру угоду про умови користування надрами, дасть можливість конкретизувати зобов'язання надрокористува-

¹ Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны вод / Д. В. Хаустов // Экологическое право. – 2005. – № 3. – С. 14.

² Сулейменов М. К. Договор в гражданском праве: проблемы теории и практики [Електронний ресурс] / М. К. Сулейменов. – Режим доступа : <http://kzdocs.docdat.com/docs/index-21474.html>.

³ Шахрай И. С. Договорные формы использования природных ресурсов: проблемы правового регулирования / И. С. Шахрай // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю створення юридичного факультету НУБіП (19–20 травня 2011 р., м. Київ, Україна) / упор. к. ю. н., доцент О.М.Гончаренко. – К. : Видавничий центр НУБіУ України, 2011. – С. 427–429.

ча, насамперед природоохоронного характеру. Аналогічні переваги мало б договірне регулювання у відносинах спеціального використання водних біоресурсів, адже сьогодні в цій сфері передбачені механізми: ліцензування (щодо промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції України – п. 21 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»), видачі дозволів (на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водоймах і за межами юрисдикції України – р. 6 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів») і договірного регулювання (договори на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) – ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»).

Повертаючись до аналізу дозвільної системи у відносинах надрокористування, варто нагадати, що у випадку конкуренції претендентів на отримання дозволу законодавство України передбачає аукціонний порядок надання спеціальних дозволів. Початкова редакція Кодексу України про надра передбачала конкурсну процедуру надання спеціальних дозволів, але починаючи з 2004 року, вона призупинена, а з 2011 року остаточно закріплене положення про надання спеціальних дозволів на користування надрами переможцям аукціонів з їх продажу. Досліджуючи відповідний порядок, науковці зазначають, що адміністративно-дозвільна система передачі надр для освоєння завжди передбачає диктат державного органу і чиновника; крім того, такий механізм дає ґрунт для зловживань і корупційних схем¹. Проблема непрозорості та корупційності процедури проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами піднімалася неодноразово². Аукціонна система продажу дозволів, за якою доступ до надр мають, як правило, великі монопольні компанії, не стимулює інвестування технологічних, природоохоронних заходів, оскільки гроші вкладаються не в родовище, а в купівлю дозволу. Як зазначає О. В. Новікова, аукціонна форма відбору заснована на єдиному – фінансовому критерії. Це фактично позбавляє права на існування малого та середнього бізнесу, який не в змозі конкурувати з великими гірничодобувними компаніями³. Окрім цього, діюче законодавство України, як наголошувалося в розділі 2.3, не виставляє до претендентів, які беруть участь в аукціоні, певних кваліфікаційних, технологічних чи тим більше еколого-

¹ Елюбаев Ж. С. Сравнительный анализ законодательства о недрах и недропользовании Украины и Республики Казахстан (плюсы и минусы) / Ж. С. Елюбаев // Земельне право України: теорія і практика. – 2009. – № 10. – С. 39.

² Ігри газових престолів: «схеми» у сфері видобутку газу [ГО «Діксі груп»]. – К. : ТОВ «СІЛа», 2015. – 38 с.

³ Новікова Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах / Е. В. Новікова // Государство и право. – 2007. – № 4. – С.23.

інвестиційних вимог. У майбутньому основною формою відбору претендентів на отримання права надрокористування для геологічного вивчення, видобування корисних копалин має стати конкурс.

Пропозиції щодо конкурсного порядку надання документів дозвільного характеру висловлюються також і стосовно інших видів використання природних ресурсів. М. К. Черкашина, зокрема, зазначає, що кількість ліцензій на добування мисливських тварин обмежена лімітом цього добування на мисливський сезон, а кількість мисливців значно більша, однак конкурентні засади отримання ліцензій на добування цінних мисливських тварин в законодавстві України відсутні¹.

Саме цивілізований, прозорий, професійний конкурсний відбір дозволить якнайповніше врахувати екологічну складову промислового освоєння природних ресурсів і має застосовуватись також при укладенні договорів використання природних ресурсів, пропозиція запровадження яких висловлена вище. Конкурсний відбір повинен бути задіяний і в інших випадках, як, наприклад, при виділенні в користування мисливських угідь, надання лісових ділянок в довгострокове тимчасове користування тощо. У науковій літературі обґрунтовується позиція, що саме конкурсний порядок укладення договорів на користування природними ресурсами сприяє кращому дотриманню користувачем певних умов – виконання заходів з відтворення, охорони, захисту названих компонентів природного середовища, поліпшення їх стану, і відповідає цілям раціонального користування природними ресурсами².

З іншого боку, імперативне регулювання не повинно сліпо замінюватись приватноправовими інструментами на шкоду публічним інтересам, явно не спрямованими на забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Немає предмету для того, щоб домовлятися, а значить, не виправдано використовувати договірні конструкції у наданні права користування ділянками надр для будівництва підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (сховищ нафти, захоронення відходів тощо), для здійснення забору води з водних об'єктів, для добування об'єктів рослинного і тваринного світу, занесених до Червоної книги України, використання об'єктів тваринного світу в науково-дослідних цілях тощо. Аналогічний висновок можна зробити і щодо діяльності, що спричиняє шкідливий вплив на довкілля (скидання забруднюючих речо-

¹ Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Костянтинівна Черкашина. – Х., 2008. – С. 13; Черкашина М. К. Юридичні гарантії права на полювання / М. К. Черкашина // Адміністративне право. – 2009. – № 10. – С. 173.

² Шахрай І. С. Основи виникнення права спеціального користування природними ресурсами [Електронний ресурс] / І. С. Шахрай // Право в сучасному білоруському суспільстві : сб. науч. тр. – Минск : Право и экономика, 2006. – С. 278–304. – Режим доступа : http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/11349/1/Shahraj_4.doc.

вин у водні об'єкти) чи пов'язана із здійсненням заходів з його охорони, відтворення, оздоровлення, а також окремих природних об'єктів (санітарна рубка лісу, діагностичний відстріл диких тварин, меліоративний вилов водних біоресурсів). У подібного характеру випадках абсолютно ефективним є дозвільний механізм встановлення та регулювання відносин використання природних ресурсів. Видача таких природоресурсних дозволів підпорядкована дозвільним адміністративним процедурам і має здійснюватись у порядку надання адміністративних послуг.

Подальше вдосконалення формальних дозвільних процедур, порядку видачі дозволів, у тому числі і природоресурсних, має спрямовуватись на законодавче забезпечення та реалізацію адекватної відповідальності посадових осіб за неналежне виконання чи невиконання визначених чинним законодавством вимог щодо процедури видачі дозволів, а також реалізацію можливості швидкого та малозатратного оскарження відмови у видачі дозволів у судах адміністративної юрисдикції; забезпечення створення та систематичне підтримання відкритої і загальнодоступної інформаційної системи переліку видів документів дозвільного характеру; їх форм, технічних та інших вимог до видів діяльності, яких вони стосуються; органів, які їх видають; вартості таких документів; вимог, яким повинен відповідати суб'єкт господарювання; термінів їх отримання та порядку подачі заяви, а також створення загальнодержавного реєстру документів дозвільного характеру, терміну їх дії; визначення порядку легалізації і статусу міжнародних сертифікатів відповідності та інших дозвільних документів, що видані уповноваженими дозвільними органами інших держав, при провадженні відповідної діяльності на території України.

Специфікою в механізмі набуття прав природокористування володіють ті види використання природних ресурсів, набуття яких пов'язане з волевиявленням не державно-владних суб'єктів, а інших, які володіють відповідними частинами природних об'єктів на підставі природоресурсних речових прав (власників чи користувачів земельних ділянок, власників лісів, постійних лісокористувачів, якими є державні чи комунальні лісогосподарські підприємства, користувачів мисливських угідь тощо). Оскільки, як неодноразово наголошувалося, видача ними документів дозвільного характеру через центри адміністративних послуг є неприйнятною, механізм отримання прав на заготівлю другорядних лісових матеріалів, побічні лісокористування, ліцензій та відстрільних карток на добування мисливських тварин повинен бути змінений. Вбачається обґрунтованим застосування у цьому разі договірних конструкції – від найпростіших (фактично купівлі-продажу ліцензій, відстрільних карток) до більш складних договорів природоресурсного характеру (при наданні права на здійснення заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань).

У договірному механізмі регулювання використання природних ресурсів пріоритетними напрямками вдосконалення є не лише розширення сфери його застосування, а й запровадження нових видів договірних конструкцій та розширене застосування нині діючих.

Вдосконалення договірних форм регулювання відносин використання природних ресурсів тісно пов'язане з перспективним інструментом національної екологічної політики – публічно-приватним, міжсекторальним партнерством. Останнє відображає реалізацію публічного договору стосовно забезпечення встановленого Конституцією України та екологічним законодавством режиму використання природних ресурсів, режиму їх охорони, а також режиму екологічно небезпечної діяльності шляхом розвитку партнерства між секторами економіки та залучення до планування та реалізації політики всіх зацікавлених сторін – органів виконавчої влади, приватного сектору, виробників, науковців, громадських організацій, органів місцевого самоврядування¹.

До сфер застосування державно-приватного партнерства ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема, віднесені: пошук, розвідка корисних копалин та їх видобування; збір, очищення та розподілення води; поводження з відходами, крім збирання та перевезення. Закон передбачає можливість його застосування також в інших сферах діяльності. Як наголошує М. В. Краснова, важливим положенням є те, що державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом (ст. 4 вищезазначеного Закону). Це означає, що при застосуванні державно-приватного партнерства у сфері екології мають бути дотримані порядки надання природних ресурсів у користування та власне правовий режим використання та охорони таких ресурсів, а також режим забезпечення екологічної безпеки при здійсненні тих видів господарювання, які за юридичними ознаками віднесено до категорії екологічно небезпечних (поводження з небезпечними речовинами, агрохімікатами, відходами тощо)². Питання публічно-приватного партнерства у земельних, аграрних, природоресурсних відносинах є предметом наукового аналізу та подано у новітньому монографічному дослідженні «Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах».

¹ Краснова М. В. Науково-правові питання договірних засад та положення Стратегії державної екологічної політики України / М.В. Краснова // Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / ред. кол. : В. І. Андрейцев [та ін.]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 67.

² Краснова М. Організаційно-правові гарантії належного укладення та реалізації договорів в екологічному праві / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Юридичні науки. – 87/2011. – С. 13.

В ньому проведений докладний аналіз нормативно-правового підґрунтя, практики реалізації, прогалин, проблем та перспектив удосконалення інституту публічно-правового партнерства у сфері використання земель для будівництва й експлуатації лінійних об'єктів та об'єктів трубопровідного і залізничного транспорту, а також у земельно-водних відносинах¹.

Започатковане в 2010 році Законом України «Про державно-приватне партнерство» правове регулювання відносин державно-приватного партнерства закріплює його договірну форму та відкритий перелік договорів, які можуть укладатися в рамках державно-приватного партнерства: концесії, управління майном, про спільну діяльність та ін. На теоретичному рівні О. М. Вінник обґрунтовано доцільність виокремлення загальних вимог та ознак усіх угод державно-приватного партнерства². Особливий інтерес у контексті договірної форми державно-приватного партнерства викликає договір концесії як альтернатива приватизації, яка хоча є більш швидким способом поповнення держбюджету, все ж договірна конструкція, що полягає в передачі державного або комунального майна в концесію, виявляється більш ефективною для постійних, регулярних надходжень коштів до бюджету³.

Інститут концесії регулюється гл. 40 Господарського кодексу України, Законами України «Про концесії», «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності». Автори науково-практичного коментаря до Господарського кодексу України зазначають, що у світовій практиці угоди про концесії поділяють на три основні категорії: 1) власне концесії у вузькому розумінні; 2) угоди про розподіл продукції; 3) угоди про надання послуг, або «сервісні контракти». Їх специфікою обумовлені зміст договору та умови здійснення концесійної діяльності⁴.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії» концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній

¹ Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах : монографія / Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, М. Л. Муравська [та ін.] ; відп. ред. В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич. – К. : Наукова думка, 2015. – 196 с.

² Вінник О. М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання / О. М. Вінник // Вісник Вищої Ради юстиції. – 2013. – № 2 (14). – С. 101–104.

³ Гончарук Л. Поняття концесії і концесійного договору в Україні / Л. Гончарук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Юридичні науки. – 87/2011. – С. 83.

⁴ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина [та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини]. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком, Інтер, 2012. – С. 743.

особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Об'єктами, що надаються в концесію, є майно, цілісні майнові комплекси підприємств. Окремі приписи відповідних Законів присвячені особливостям надання в оренду земельних ділянок, необхідних концесіонеру для здійснення відповідної діяльності. На неузгодженість приписів законодавства про концесії, публічно-приватне партнерство з земельним та надровим законодавством, що в кінцевому підсумку не зацікавляє інвесторів, приватних партнерів до співпраці, вказується науковцями¹.

Питання надання в користування ділянок надр, забезпечення здійснення спеціального водокористування (забору води з водних об'єктів) зовсім не зачіпаються, незважаючи на те, що, наприклад, діяльність гірничодобувних підприємств неможлива без використання надр. Щоправда, ст. 9 Закону України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» в системі істотних умов договору оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, закріплює ряд обов'язків, котрі прямо пов'язані із забезпеченням раціонального використання і охорони надр: забезпечення застосування раціональних, екологічно безпечних і нешкідливих технологій; забезпечення здійснення заходів з комплексного використання надр; недопущення вибіркової підробки запасів, понаднормативних втрат паливно-енергетичних ресурсів; забезпечення приведення земельних ділянок, які вивільняються орендарем чи концесіонером, у стан, придатний для використання, відповідно до Земельного кодексу України.

Досліджуючи правову природу та особливості концесійних угод, виходячи з положень доктрини міжнародного права та аналізу законодавчої практики України, держав-учасниць СНД і країн Балтії, О. М. Григоров вказує, що об'єктами сучасних концесійних угод за участю держави є надання особливих прав на користування природними ресурсами, землею тощо, що є публічною державною власністю держави-реципієнта².

¹ Бахуринська М. М. Особливості правового регулювання набуття права користування земельними ділянками на умовах державно-приватного партнерства / М. М. Бахуринська // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 груд. 2014 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – С. 77–81.

² Григоров О. М. Концесійні угоди: правова природа та особливості правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Олександр Миколайович Григоров. – К., 2000. – С. 13.

Закон Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища» (в редакції від 17.07.2002 р.) закріпив однією з підстав виникнення права спеціального природокористування концесійний договір (ч. 3 ст. 16). Як зазначає Т. І. Макарова, законодавство Республіки Білорусь розглядає концесію як форму інвестиційної діяльності. Щодо надр, вод, лісів і земель, як об'єктів права власності Республіки Білорусь застосовні повний концесійний договір, що розглядається як договір із збереженням за концесіонером права власності на вироблену ним продукцію (наприклад, вилучені природні ресурси), або концесійний договір про розділ продукції, під яким у даному випадку розуміється договір, відповідно до умов якого вилучені природні ресурси розподіляються між концесіонером і Республікою Білорусь¹. Щоправда, в результаті змін, внесених у відповідний закон наприкінці 2013 року, така підстава здійснення природокористування, як концесійний договір, зі ст. 16 була вилучена.

Пропозиції використання концесійно-договірної форми регулювання найчастіше висловлюються в наукових дослідженнях щодо відносин надкористування². Всебічне науково-теоретичне обґрунтування інституту гірничої концесії проведено в дисертаційному дослідженні Н. П. Медведєвої. Нею, зокрема, запропоновані визначення понять «гірнича концесія» та «договір гірничої концесії». Гірнича концесія – це врегульовані нормами права суспільні відносини, які передбачають надання за рішенням уповноваженого органу державної виконавчої влади (концедента) на підставі договору гірничої концесії на платній строковій основі концесіонеру на його підприємницький ризик виключного права володіння та користування конкретною юридично відокремленою ділянкою надр з метою пошуку, розвідки та видобування корисних копалин. Договір гірничої концесії – договір, за яким уповноважений орган державної виконавчої влади (концедент) від імені народу України на платній строковій основі надає концесіонеру на його підприємницький ризик виключне право володіння та користування конкретною юридично відокремленою ділянкою надр з метою пошуку, розвідки та видобування корисних копалин³.

¹ Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 года / Е. В. Лаевская, В. Е. Лизгаро, Т. И. Макарова ; науч. ред. Е. В. Лаевская, Т. И. Макарова. – Минск : Тонпик, 2005. – С. 66; Макарова Т. И. Концессия как правовая форма использования природных ресурсов: проблемы правового закрепления [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова // Вестник высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 80–89. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_9.doc.

² Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Медведєва Наталія Петрівна. – К., 2008. – 19 с.; Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Семків Віта Василівна. – К., 2013. – С. 10.

³ Медведєва Н. П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Наталія Петрівна Медведєва. – К., 2008. – С. 5.

Вважаємо за доцільне концесійну форму договору поширити на інші види використання природних ресурсів, а саме – закріпити в Законі України «Про концесії» можливість передачі в концесію природних і штучних водних об'єктів або їх частин. При цьому умовою для передачі водного об'єкта на засадах концесії має стати приведення водного об'єкта та прибережної захисної смуги, встановленої вздовж (навколо) нього, у стан, який має відповідати встановленим законодавством нормативам якості вод і земель¹. Концесію як одну з перспективних правових форм використання природних ресурсів для потреб господарювання з огляду на теперішній стан багатьох природних ресурсів та територій, а також необхідність значних витрат на відновлення їх корисних властивостей чи освоєння нових та підтримку їх в належному стані, пропонує розглядати А. Г. Бобкова². О. В. Шаповаловою розроблене авторське бачення господарсько-правової конструкції природоресурсної концесії та обґрунтована пропозиція прийняття спеціального закону про концесії природокористування³.

Ще однією новітньою договірною конструкцією, прийнятною для регулювання відносин природокористування, мають стати природоресурсні сервітутні договори. Обґрунтування пропозицій щодо їх укладення розглядалося в розділі 3.2. Зокрема, договірний сервітут може стати оптимальним способом правового регулювання відносин між користувачами мисливських угідь та землевласниками (землекористувачами) або постійними лісокористувачами – у відносинах використання мисливських угідь, а також відносин між підприємствами, установами та організаціями, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, та власниками землі (землекористувачами).

У системі договорів, залучених до регулювання відносин використання природних ресурсів, самостійне місце займають договори оренди. Зокрема, поширеним різновидом оренди є оренда водних об'єктів, детально проаналізована в розділі 3.2.1. Одночасно в наукових дослідженнях неодноразово наголошується на більших регулятивних можливостях її застосування та пропонується поширити орендне регулювання на інші природні ресурси та встановити вимоги до оренди, незалежно від виду

¹ Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах : монографія / Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, М. Л. Муравська [та ін.] ; відп. ред. В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич. – К. : Наукова думка, 2015. – С. 161.

² Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 467.

³ Шаповалова О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / Ольга Вікторівна Шаповалова. – Донецьк, 2007. – С. 9, 19–22; Шаповалова О. В. Правові проблеми концесійного використання природних ресурсів / Шаповалова О. В. // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 6 (74). – С. 248–259.

природного ресурсу¹. Договори оренди природних ресурсів не належать до традиційних цивільно-правових договорів оренди, що обов'язково має бути враховано в процесі їх законодавчого закріплення. У цьому контексті слушним є твердження А. Г. Бобкової: «Особливості оренди природних ресурсів обумовлені перш за все невідновлюваністю багатьох природних ресурсів, їх обмеженістю (інколи унікальністю), а тому – необхідністю встановлення спеціальних вимог щодо їх раціонального використання, цільового призначення тощо, через що для регулювання зазначених орендних відносин недостатньо лише загальних норм про оренду, а необхідне і спеціальне регулювання, яке має враховувати як наведені, так й інші особливості таких відносин»².

А. К. Соколовою в дисертаційному дослідженні, присвяченому теоретичним засадам становлення та розвитку флористичного права України, запропоновано віднести до приватних елементів флористичного права договори, в тому числі й договір оренди окремих об'єктів рослинного світу, а також сформульоване поняття «договір оренди об'єктів рослинного світу» з урахуванням його особливостей. Згідно з таким договором орендодавець надає орендарові об'єкти рослинного світу (рослини, природні рослинні угруповання, їх корисні властивості) в тимчасове користування на умовах оренди для задоволення потреб орендаря, а останній зобов'язується використовувати їх за цільовим призначенням з додержанням флористичних вимог, своєчасно вносити орендну плату й виконувати інші умови договору³.

У ряді випадків у процесі природокористування є потреба використання декількох природних ресурсів одночасно. Найчастіше такий комплексний характер природокористування, про який йшлося в р. 1, заснований на об'єктивному зв'язку тих чи інших природних об'єктів з земельною ділянкою, на якій вони знаходяться. Підставою виникнення такого

¹ Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 466; Бобкова А. Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А. Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 23–26; Соколова А. К. Правові питання орендного користування об'єктами рослинного світу / А. К. Соколова // Державне будівництво і місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 132.

² Бобкова А. Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А. Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 25.

³ Соколова А. К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Соколова Алла Костянтинівна. – Х., 2013. – С. 7–8.

комплексного природокористування може стати договір, предметом якого слід визнати діяльність з використання не окремого природного компонента (землі, надр, вод і т. д.), а цілісного природного комплексу. Такі договори можуть укладатись у разі рекреаційного, оздоровчого використання природних ресурсів, використання природних ресурсів на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду.

Доцільність закріплення в законодавстві інституту комплексного природокористування неодноразово обґрунтовувалася в білоруській еколого-правовій літературі¹. Пропозиція щодо можливості надання в оренду одночасно з земельною ділянкою інших природних ресурсів раніше вже висловлювалася і в українських наукових працях². А. К. Соколова, пропонуючи впровадження орендного регулювання використання об'єктів рослинного світу, зазначає, що договір оренди має охоплювати два самостійних природних об'єкти – землю та рослинний світ, і дві групи суспільних екологічних відносин – флористичних і земельних. Практична роль таких договорів полягає в тому, що при їх застосуванні відпадає потреба в укладенні декількох договорів (приміром, окремо договорів оренди земельних ділянок, об'єктів рослинного світу, водних об'єктів тощо) для досягнення єдиної кінцевої мети³.

Після численних змін до водного законодавства сьогодні в ст. 51 Водного кодексу України закріплений комплексний підхід до регулювання (водні об'єкти надаються в оренду в комплексі з земельною ділянкою). Подібна позиція має знаходити своє втілення в законодавстві також щодо інших природних об'єктів, якщо в такому регулюванні є потреба. Вибір правових способів і механізмів регулювання, компетентних суб'єктів, залучених до процесу передачі в користування ділянок природних об'єктів, в аналогічних випадках визначається цільовою спрямованістю природоко-

¹ Шахрай И. С. Право специального лесопользования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: 12.00.06. / Шахрай Ирина Сергеевна. – Минск, 2003. – С. 15; Макарова Т. И. Концессия как правовая форма использования природных ресурсов: проблемы правового закрепления [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова // Вестник высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 80–89. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_9.doc; Макарова Т. И. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь) [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. ; редкол. : В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск: БГУ, 2006 – Спец. вып. – С. 108–120. – Режим доступа : http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_11.doc; Шахрай И. С. Природные ресурсы как объект права аренды [Электронный ресурс] / И. С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол. : В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 407–417. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/55340/1/2%20%D0%A8%D0%B0%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B9.pdf>.

² Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 4. Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 466.

³ Соколова А. К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Соколова Алла Костянтинівна. – Х., 2013. – С. 22.

ристування. Як підкреслює А. К. Соколова, в контексті аналізу договору оренди об'єктів рослинного світу, незважаючи на змішаність в ньому елементів, головними виступають все ж флористичні відносини, тому що дії сторін спрямовані на використання конкретних об'єктів рослинного світу¹.

Окремо варто наголосити на необхідності вдосконалення змісту природоресурсних договорів, зокрема, на обов'язковому врахуванні і відображенні еколого-правових обмежень у поєднанні з забезпеченням приватних інтересів природокористувачів, а також прав необмеженого кола суб'єктів на доступ до безпечних природних благ (право загального природокористування). Публічно-правове призначення відповідної майнової основи господарської діяльності суб'єкта є для нього обтяженням та не дозволяє повною мірою скористатися цивільно-правовими можливостями учасника економічного обороту. Еколого-правовий публічний імператив має бути пріоритетним як при відборі претендентів на набуття права використання природних ресурсів (у процесі отримання природоресурсних дозволів чи укладення договорів), так і при формуванні змісту зобов'язань за договором. У договорах використання природних ресурсів повинні бути детально прописані: гарантії природокористувача від необґрунтованих змін законодавства; чіткі та вичерпні підстави припинення договору; положення, які обмежують відповідальність користувача за попередню шкоду об'єктам; конкретизовані вимоги щодо екологічних нормативів; способи захисту прав та форми звернення у випадку порушень прав та інтересів сторін; обов'язок забезпечувати природокористування способами, які не виснажують природні ресурси, не призводять до їх деградації, погіршення кількісного та якісного стану і способи його забезпечення (систематичність обстеження природного ресурсу, збирання та накопичення інформації про його стан, контроль та незалежний аудит діяльності тощо); переважне права на переукладення договору на новий термін у випадку добросовісного виконання природокористувачем своїх обов'язків за договором; заходи економічного стимулювання природокористувачів, які застосовують нові технології, що дозволяють мінімізувати шкоду навколишньому природному середовищу. Істотними умовами змісту природоресурсних договорів є ті, що визначають механізми відшкодування шкоди. При цьому в договорах мають бути визначені порядок і форми відшкодування як шкоди, заподіяної об'єктам природи, що перебувають у користуванні, так і шкоди, заподіяної користувачу протиправними діями інших суб'єктів чи, наприклад, у випадку вилучення природних ресурсів для суспільних по-

¹ Соколова А. К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Соколова Алла Костянтинівна. – Х., 2013. – С. 22.

треб. У цьому контексті постає питання належної економічної оцінки природних ресурсів і адекватності відшкодування шкоди. Відсутність адекватної компенсації шкоди виключає будь-яку можливість встановлення екологічного правопорядку в суспільстві і різко знижує ефективність дії права взагалі¹. Особливу роль у цих питаннях відіграють типові договори, форма і зміст яких потребує перегляду та вдосконалення (про що вказувалося в розділі 3.2). Їх зміст потребує більшої деталізації і врахування особливостей та істотних умов відповідного різновиду договору.

У подальшому важливим є забезпечення системного послідовного підходу до встановлення тих чи інших способів регулювання використання природних ресурсів, ефективне поєднання прямого адміністративного впливу та гнучкості договірної регулювання, виходячи з пріоритету захисту екологічних природоохоронних інтересів, мінімізації екологічної шкоди, забезпечення раціонального та ефективного природокористування.

¹ Васильева М. И. О юридических направлениях национальной экологической доктрины / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2002. – № 1. – С. 18.

Наукове видання

КОБЕЦЬКА Надія Романівна

**Дозвільне і договірне регулювання
використання природних ресурсів в Україні:
питання теорії та практики**

Монографія

Головний редактор *Василь Головчак*
Літературний редактор *Степан Хороб*
Комп'ютерна верстка *Віра Яремко*

Підп. до друку 07.06.2016. Формат 60x84/16.
Папір офсет. Гарнітура "Times New Roman".
Вид. арк. 15,8. Тираж 300 пр. Зам. № 192.

Видавець

Видавництво Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника
76018, м. Івано-Франківськ,
вул. С.Бандери, 1, тел.: 75-13-08.

E-mail: vdvcit@pu.if.ua.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 2718 від 12.12.2006

Віддруковано в друкарні МПП «ТАЛЯ»
сmt. Брошнів-Осада, вул. Шкільна, 2
тел./факс: (03474) 46-8-98, 46-4-38, 2-06-44
e-mail: pp.talya@ukr.net

ISBN 978-966-640-424-7